

APEC-El Colegio de México

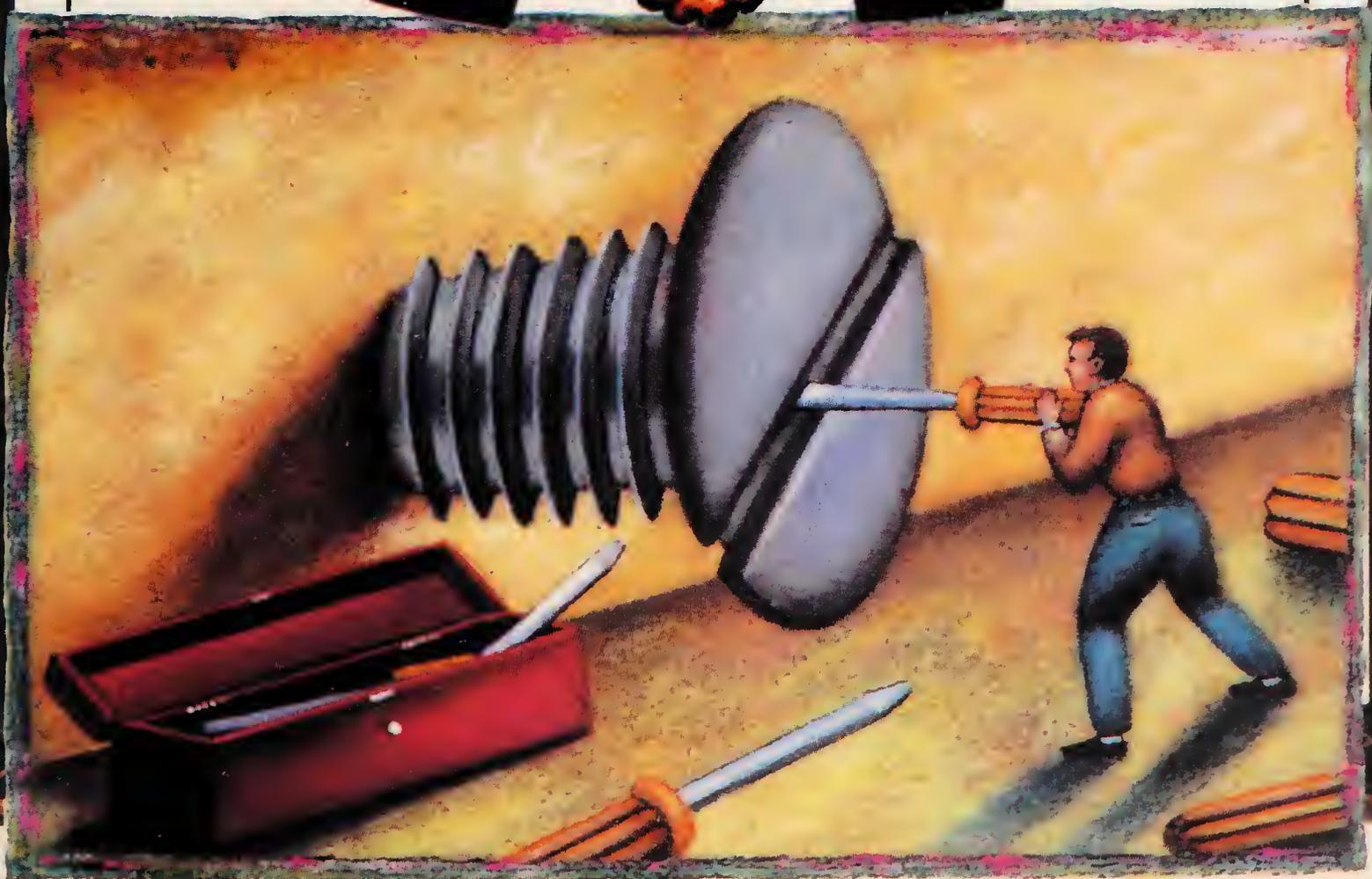
OCEANO  
*Con Una Cierta Mirada*

# FOBAPROA E IPAB:

EL ACUERDO QUE NO DEBIÓ SER

Gabriel Székely  
coordinador

Adolfo Aguilar Zinser ♦ Eugenio Anguiano  
Marcelo Ebrard ♦ Martin Feldstein  
Juan Molinar ♦ Emilio Zebadúa





***El mensaje de este libro es crítico, a veces, áspero; tanto como el desencanto anticlimático ante un acuerdo con el FOBAPROA que eligió el peor desenlace, y que sus medidas no resuelven el problema, a pesar de involucrar una suma de dinero muy significativa que todos deberemos cubrir.***

***El IPAB –verdadero FOBAPROA 2– es incisivamente explicado y discutido en su naturaleza y virtual incapacidad para resolver la raíz del problema; que transita obligadamente por los senderos del abuso autoritario, la intrincada complicidad de intereses y la práctica reiterada del fraude impune que no se atreve a llamarse por su nombre.***

***No obstante, en este libro hay también un mensaje de esperanza; aquí se involucran reflexiones y propuestas que con voluntad y ganas se pueden llevar a efecto. Para esto, los antecedentes, desarrollo y desenlace de este negro capítulo es visto en sus connotaciones y naturaleza general y específica; en el escenario mundial y sus implicaciones; y en la madeja intrincada de la realidad política y económica del país. La partidización de la economía, y con ello, el fin de ésta en aras de la política –aquí sinónimo de acuerdos por debajo de la mesa, impunidades mayúsculas, fraudes, engaños y traiciones– sólo denuncia la miseria y el egoísmo de quienes no supieron estar a la altura de las circunstancias.***



BRITISH MUSEUM  
LONDON



---

# Tiempo de México

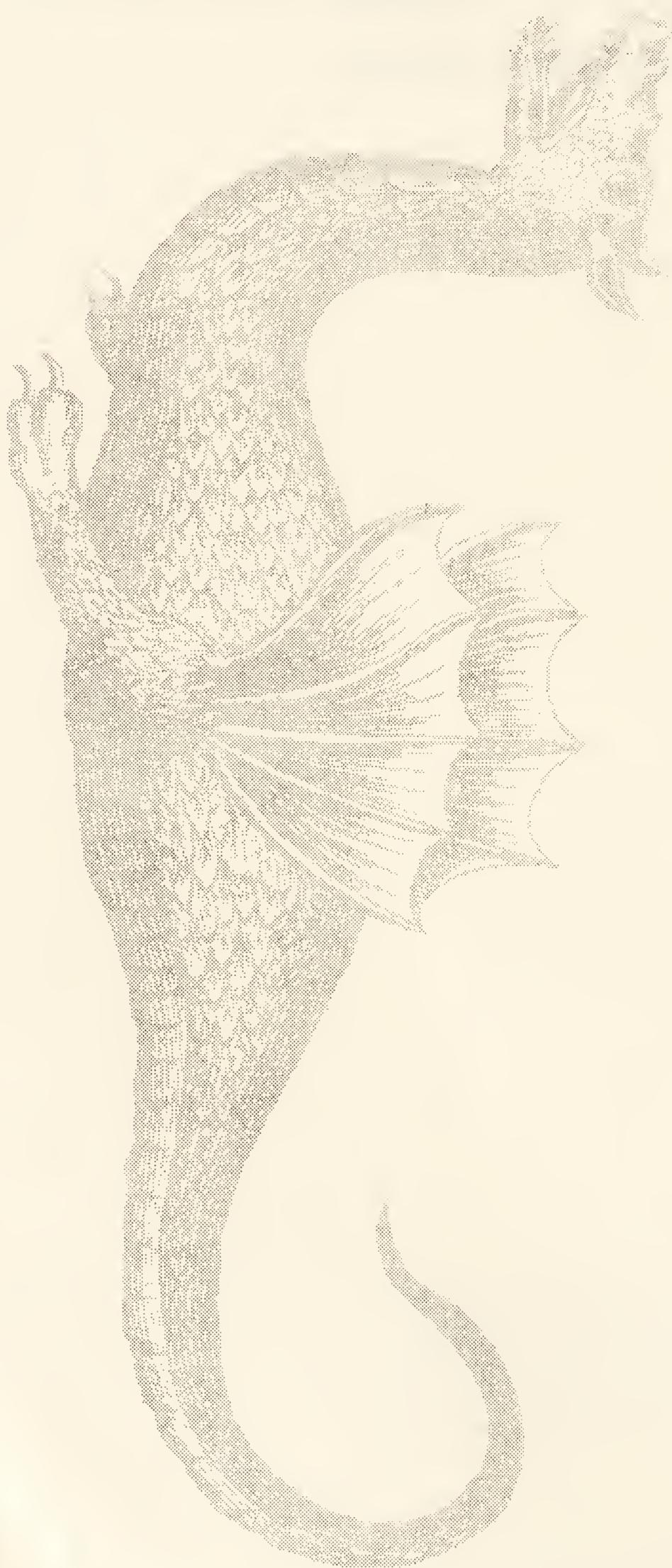


---

FOBAPROA e IPAB  
El acuerdo que no debió ser

---

Con una cierta mirada



---

# FOBAPROA e IPAB

El acuerdo que no debió ser



Gabriel Székely, coordinador

Adolfo Aguilar Zinser, Eugenio Anguiano, Marcelo Ebrard,  
Martin Feldstein, Juan Molinar, Emilio Zebadúa

Programa de Estudios APEC  
El Colegio de México



---

**OCEANO**

---

EDITOR: Rogelio Carvajal Dávila



FOBAPROA E IPAB

El acuerdo que no debió ser

© 1999, Gabriel Székely

D. R. © EDITORIAL OCEANO DE MÉXICO, S.A. de C.V.  
Eugenio Sue 59, Colonia Chapultepec Polanco  
Miguel Hidalgo, Código Postal 11560, México, D.F.  
☎ 282 0082 📠 282 1944

PRIMERA EDICIÓN

ISBN 970-651-258-6

*Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita del editor, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.*

IMPRESO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO

---

## ÍNDICE

---

Presentación, 13

*Lo que está en juego y cómo nos fue*, 13

*México y Japón: dos vergonzosos desastres*, 21

*El fin de la economía, el triunfo de la política*, 28

*El plan del libro*, 30

FOBAPROA: la oportunidad perdida, Marcelo Ebrard Casaubon, 33

*Naturaleza y composición del FOBAPROA*, 36

*El abuso de las leyes y la politización del FOBAPROA*, 45

*Las estrategias en la cámara*, 50

*El acuerdo final del PAN con el gobierno*, 61

La negociación del FOBAPROA, Adolfo Aguilar Zinser, 75

*Frankenstein sale del sótano*, 76

*La excavación de la fosa*, 79

*Un puente de oro sin destino*, 82

*La partidización del FOBAPROA*, 84

*La mesa puesta*, 88

*El congreso: convidado de piedra*, 90

*Desunión a fuerzas*, 95

*El intocable*, 98

*Una furtiva lágrima*, 100

*Postscriptum*, 102

El acuerdo que debió ser, Gabriel Székely, 109

*¿Cómo nos afecta el FOBAPROA?*, 109

*¿Cuál es la ruta crítica para un acuerdo sólido?*, 121

*Las medidas urgentes*, 123

*Las reformas institucionales y legales: 1999-2000*, 124

*Las metas*, 141

Autonomía para la democracia, Emilio Zebadúa y Juan Molinar, 145

*La reforma del Estado*, 146

*Los órganos autónomos*, 152

La crisis en Asia: impacto y lecciones para México, Eugenio Anguiano,  
159

*Introducción*, 159

*Las lecciones para México*, 160

*La crisis en Asia*, 165

*El papel del Fondo Monetario Internacional*, 174

*Reacciones y soluciones*, 176

*El futuro: ¿fin del milagro asiático?*, 180

*Cronología de la crisis en Asia*, 181

El FMI y las crisis bancarias, Martin Feldstein, 185

*Redefinir la misión del FMI*, 185

*Asia se derritió*, 187

*Evaluación de la estrategia del FMI*, 190

*Fomentar el riesgo excesivo*, 193

*Crisis financieras: una alternativa para abordarlas*, Ariel Buira, 196

*Referencias de los colaboradores, 199*

*Cronología del FOBAPROA, 201*

*Anexo 1. Supuestos para estimar el costo fiscal del FOBAPROA, 211*

*Anexo 2. Pagaré suscrito por los bancos, 212*

*Anexo 3. Contrato de depósito en garantía para participar  
en la subasta del programa de venta de cartera crediticia, 214*

*Anexo 4. Conceptos centrales para una supervisión y regulación  
bancaria efectivas, 221*

*Bibliografía, 225*



---

## PRESENTACIÓN

---

**E**n la historia, 1998 se recordará como el año en que los mexicanos tuvimos una extraordinaria oportunidad: cambiar de raíz la política y la economía de nuestro país, y que desperdiciamos de manera inexplicable. El mensaje de este libro es crítico, en parte porque los acuerdos sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) que se han negociado con el gobierno no resuelven las cosas —a pesar de involucrar una enorme suma de dinero que los ciudadanos deberemos cubrir. Sin embargo, es aún más preocupante todo lo que se dejó de hacer debido a la falta de visión y generosidad de quienes suponen ser nuestros líderes pero no actúan como tales. El episodio del FOBAPROA permitía poner en práctica cambios de fondo que auguraban una nueva etapa de concordia política y prosperidad económica para el país. Si bien esto no ocurrió, aquí se presenta fundamentalmente un mensaje de esperanza. El Programa de Estudios APEC de El Colegio de México invitó a participar en este libro a varios profesionistas con diversas experiencias y preferencias políticas. En él se presenta un conjunto de ideas y propuestas concretas para restablecer lo que los mexicanos hemos perdido —resultado de múltiples acciones abusivas desde el poder. Éste es el espíritu que ha guiado este trabajo y ha de contagiar a los lectores.

### **Lo que está en juego y cómo nos fue**

El argumento del gobierno desde un principio ha sido que las

decisiones que tomó en torno al FOBAPROA respondieron a una situación de emergencia; su objetivo central, según esto, era proteger los recursos de los ahorradores y al sistema de pagos del país. A él agrega que siempre actuó dentro del marco legal. El fondo fue creado en 1990, en sustitución del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), con el objetivo de que las cuotas o aportaciones de los bancos —que se planteaba privatizar— fueran las que sufragaran cualquier faltante de recursos. Esos faltantes podrían resultar del crecimiento de la cartera de créditos incobrables de los bancos, de las necesidades para financiar fusiones entre algunos de ellos, o de otros problemas imprevistos. Al crearse el fondo, disminuía la necesidad de usar recursos públicos que afectaran la estabilidad de las finanzas del gobierno; sólo en emergencias se podría acceder a una línea de crédito del Banco de México (BANXICO).

La crisis del peso en 1994 y su secuela, sin embargo, ampliarían a niveles inusitados la cartera vencida de los bancos; se dispararon las tasas de interés y miles de empresas e individuos se vieron imposibilitados para pagar adeudos. El gobierno decidió apoyar a los bancos, y cubrió los quebrantos mediante la emisión de pagarés —que se registrarían como “activos” en los bancos— y mantuvo a cambio los derechos sobre esos créditos hasta el momento de su cobranza. No obstante, la magnitud de los apoyos otorgados no disminuyó con el tiempo, pues los esfuerzos de los bancos por recuperar créditos vencidos fueron mínimos y porque la Ley de Quiebras existente complicó esta tarea a los bancos; además, el gobierno no los obligó a inyectar nuevos recursos mediante la venta de empresas de su propiedad, o con las inversiones y divisas que los dueños de los bancos mantienen fuera de México. El monto de los adeudos creció de manera exorbitante y desordenada; si bien el gobierno obtuvo en 1991 y 1992 más de 12 mil millones de dólares por la privatización de los bancos, en 1998 estimaba el costo del rescate de esos mismos bancos en más de 60 mil millones de dólares. Los recursos públicos necesarios para pagar el quebranto vendrían de los impuestos de los contribuyentes, pues, en la óptica del gobierno, los bancos no tenían con qué cubrir

los adeudos y estaba obligado a proteger a los depositantes y a las instituciones.

Las sospechas de que el rescate restituía con creces la inversión inicial de los banqueros, de que el fondo incluía irregularidades como las aportaciones empresariales a la campaña del PRI en 1994, y de que nunca se resolverían los casos de corrupción inocultables que involucraron a Carlos Cabal Peniche, Ángel Isidoro Rodríguez, Jorge Lankenau, Gerardo de Prevoisin y Raúl Salinas, entre otros, se descontaron como simples y burdos rumores. Desde esa perspectiva, para el gobierno el costo del rescate financiero, por elevado y doloroso que haya sido, debe considerarse sólo como lo que es, un dato, un punto de referencia sobre la magnitud de los problemas que enfrentó y sobre el esfuerzo solidario que deberá hacer la sociedad para resolverlos.

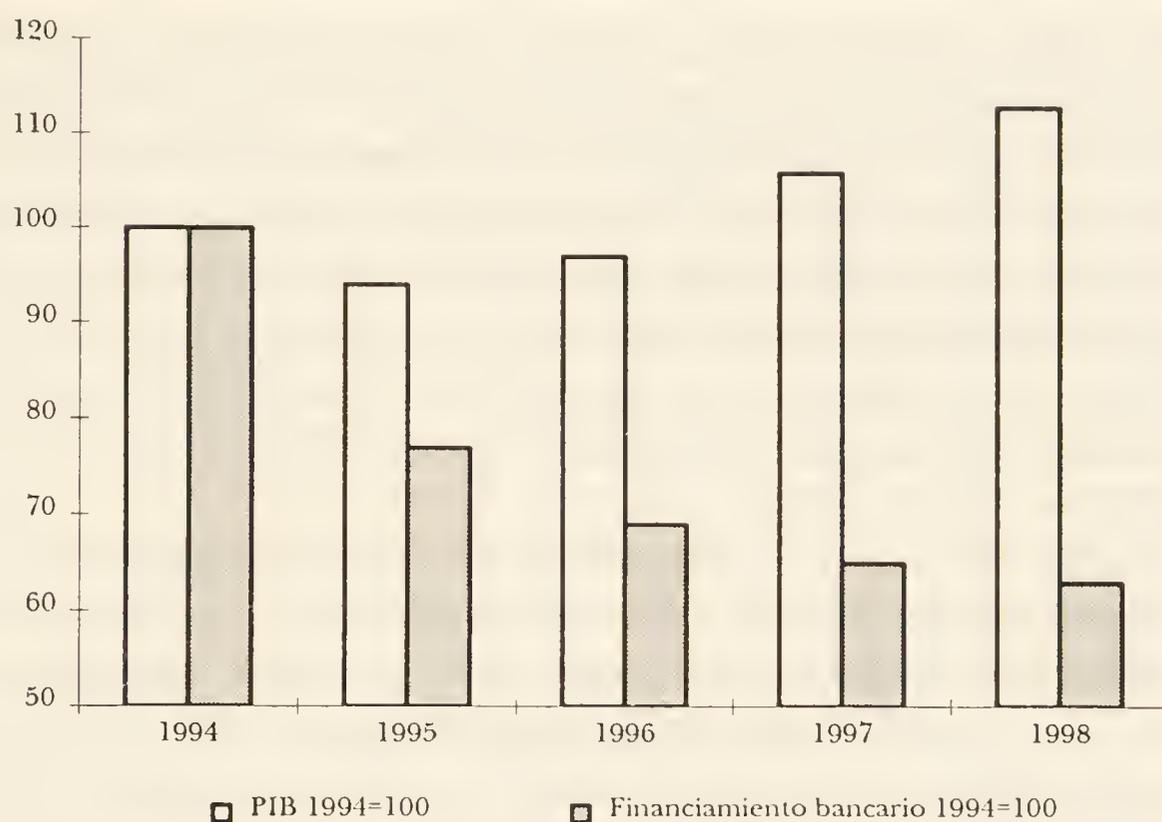
Los críticos de la decisión gubernamental se han enfocado en una amplia lista de temas, de índole muy diversa, que refleja la complejidad del asunto así como la inexperiencia de la sociedad para ocuparse de temas financieros, mismos que considera alejados de su vida cotidiana y francamente aburridos. Los argumentos más conocidos han cuestionado la legalidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asumiera compromisos de deuda pública sin la autorización del congreso; la sensatez de mantener en sus puestos a funcionarios que aceptaron, sin cortapisas, la venta de cartera vencida que cada banco determinó enviar al FOBAPROA (ahora el gobierno ha aceptado que se hagan auditorías); la probable inclusión en ese fondo de una gran cantidad de operaciones ilícitas, tanto de carácter empresarial como político; la timidez de diversos programas de apoyo, que no le han dado una salida definitiva a los pequeños deudores; y el limitado esfuerzo gubernamental para vender activos, y así contribuir a reducir de manera significativa el costo fiscal del rescate.

Sin embargo, nadie ha puesto en entredicho, desde sus raíces mismas, a la lógica gubernamental. El presidente Zedillo consiguió importantes logros en su carrera política cuando, luego de la devaluación del peso en 1982 que dio inicio a la crisis de la deuda, dirigió exi-

tosamente el programa de apoyo a las empresas con una deuda externa que no podían pagar (el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, FICORCA). Como jefe de gobierno, también rescató a los inversionistas que tomaron grandes riesgos comprando Tesobonos; a las empresas que construyeron carreteras con esquemas financieros inviables; y, después, a los bancos recién privatizados dentro del programa de rescate conocido como FOBAPROA. La lógica, parece ser, es que debemos apoyar con recursos públicos a empresarios y banqueros que, con el tiempo, aprenderán de sus errores y cumplirán las funciones que requiere el desarrollo nacional.

¿Es prudente aplicar la lógica del gobierno para rescatar a los bancos? Sabemos que el sistema bancario mexicano está técnicamente en bancarrota, pues sus reservas son insuficientes; además, sus índices de capitalización y la calidad de sus activos son inadecuados. Sólo cinco de los compradores originales mantienen el control de sus bancos, y sólo ocho de los dieciocho bancos privatizados sobreviven en el mercado. Nos informan los banqueros mexicanos que no cuentan con dinero para recapitalizar a las instituciones, aunque sospechamos que lo podrían hacer si, en vez del rescate oficial, se hubieran visto obligados a vender sus activos (empresas telefónicas, casas de bolsa, hoteles y otros inmuebles), o a traer al país parte de sus inversiones y depósitos en divisas extranjeras. Sabemos que antes de la crisis la banca extranjera sólo tenía en sus manos 2% de los activos del sistema bancario nacional, pero hoy día esa cifra supera 35%. Lo que es más grave, la economía se ha recuperado ininterrumpidamente, a partir del primer trimestre de 1996, mientras que el crédito otorgado por los bancos no ha dejado de disminuir (véase gráfica 1). “¿De qué sirven los bancos si ya no prestan?”, se preguntan muchos ciudadanos.

Existe otra lógica que debió haberse aplicado, la lógica del mercado; si lo que realmente queremos es un sistema bancario sano, con recursos propios, que facilite el acceso al crédito, a tasas razonables y en beneficio de la mayoría de los ciudadanos; que ofrezca un servicio eficiente; que opere con transparencia; y que colabore con



Gráfica 1. *Recuperación económica y caída del financiamiento bancario, 1994-1998*

Fuente: Banco de México, indicadores económicos (varios).

las autoridades y con la sociedad para evitar los abusos y castigarlos cuando se cometan. La lógica del mercado, pregonada desde las altas esferas del poder, no se ha aplicado, pues es el propio gobierno el que se ha encargado de hacer excepciones y de decidir cuándo y a quién se le otorgará un trato preferencial.

De acuerdo con la lógica del mercado, si los bancos han sido mal administrados —por las razones que se quieran— y sus dueños argumentan no tener los recursos para ponerlos de nuevo en pie, el gobierno tenía la responsabilidad de tomar control temporal de los bancos en quiebra, sanearlos, y volver a venderlos a quien sea un buen administrador y cuente con recursos para capitalizarlos. De hecho, en algunos casos el gobierno otorgó subsidios y apoyos especiales para transferir la propiedad de los bancos. Por cada peso de capitalización, el FOBAPROA tomó dos pesos en créditos difíciles; o exentó a otros bancos del compromiso de cargar con 25% de los créditos incobra-

bles. Pero estas decisiones fueron selectivas y nunca se explicaron los criterios empleados para favorecer a unos y no a otros. El gobierno tenía también la opción de presionar a los bancos grandes para que pagaran los créditos mediante la venta de sus empresas, o con el capital que tienen invertido fuera de México. Pero resultó más fácil pasar la carga a los ciudadanos, por medio de un acto autoritario con el pretexto de que la sociedad no comprende los complicados temas financieros. La realidad es que ni siquiera hoy la sociedad cuenta con información sobre lo sucedido.

Si el gobierno hubiera tomado el control temporal de los bancos para venderlos mediante subastas transparentes, se hubiera logrado una valuación adecuada de su cartera. Se nos dice que tomar el control de los bancos hubiera enviado la señal equivocada a los mercados, en el sentido de que se abandonaban las reformas, y que ello podría haber colapsado la credibilidad que tanto trabajo ha costado construir. Se argumentaba también que tal vez no existían otros grupos de inversionistas mexicanos capaces de comprar los bancos, y que se hubiera tenido que venderlos a un precio muy bajo para convencer a los banqueros, tal vez de otros países, que podrían haberse interesado en ellos.

Pero hay dos cosas que no se dicen. Primero, la tendencia ya señalada sugiere que en unos años más los dueños de un gran número de bancos en México serán extranjeros; esto es, el costoso programa de rescate de los bancos representa ya un subsidio de los ciudadanos mexicanos al capital externo, mismo que crecerá en los próximos años, al ritmo de la adquisición de más bancos mexicanos por grupos del exterior.

Segundo, al no respetar la lógica del mercado, el gobierno elevó el costo del rescate y postergó la carga que representa hacer frente a este compromiso con recursos fiscales; esto es, pospuso el problema. Para el año 2007, partiendo de un escenario construido con supuestos muy conservadores y favorables, habremos pagado una cantidad importante de recursos (25 mil millones de dólares) y, sin embargo, el saldo pendiente será equivalente a por lo menos 6.2% del Producto

Interno Bruto (PIB) (casi 35 mil millones de dólares). Si las condiciones económicas son favorables, si la cartera vencida ya no aumenta, y si los bancos rescatados no cometen más abusos, podremos hacer frente a estas obligaciones; pero si la economía evoluciona como muestra la experiencia de las últimas dos décadas, con crisis recurrentes y devaluaciones, enfrentaremos un nuevo problema para pagar esa deuda.

Si la decisión hubiera sido tomar, sanear y volver a vender los bancos, en vez de armar lenta y torpemente un paquete de rescate como el que se ha aprobado, el costo fiscal para los ciudadanos podría haber disminuido de modo considerable. El costo fiscal inicial pudo ser grande, pero luego de un corto periodo los bancos funcionarían con sus propios recursos, estarían mejor capitalizados, y facilitarían el acceso al crédito a un número mayor de ciudadanos.

Si el objetivo era bajar el costo fiscal a los contribuyentes, se debieron eliminar todas las restricciones para que adquirieran los bancos mexicanos grupos con la capacidad profesional y los recursos necesarios —fueran éstos de México o del exterior. El éxito final dependería de reformar también las leyes, para proteger a quienes actúan de manera honesta y son sorprendidos por cambios bruscos (tasas de interés) que les impiden cumplir con sus pagos; y para castigar sin pretextos a los “criminales de cuello blanco”, e impedir que se repitan casos tan vergonzosos como el del “Divino”. Dicho éxito también dependería de cambios profundos, en vez de los acuerdos cosméticos que se han producido, en las instituciones a cargo de las políticas financieras del país, y de las que definen la regulación y la supervisión de los bancos.

Sin embargo, al aceptar la lógica del gobierno evadimos la necesidad de tomar una decisión. Discutimos los detalles en los términos que proponía y deseaba el gobierno; aceptamos que los bancos más grandes no cambiaran de dueño, sin definir los objetivos de esa decisión (sólo al final, después del rescate por parte de los contribuyentes, se ha abierto la participación de extranjeros en todos los bancos mexicanos); queríamos además que todo esto tuviera un costo mínimo, al reducir las aportaciones fiscales.

Como en todas las disyuntivas que nos presenta la vida, nues-

tra calidad de ciudadanos nos exige en ocasiones escoger entre dos opciones básicas; sabemos que obtendremos un balance favorable de beneficios como resultado de la decisión que tomemos, pero también debemos considerar lo que perdemos y estar dispuestos a aceptar los costos. No asumimos esa actitud reflexiva y ahora tenemos que reconocer que todo lo demás, todos los cuestionamientos y posibles arreglos que se han hecho con el gobierno respecto del FOBAPROA, son meros cambios marginales con un alto costo fiscal que crecerá con el tiempo. Debemos asumir que no se han hecho cambios que nos permitan contar con un sistema bancario sano y con las instituciones financieras del gobierno que necesitamos para impulsar el progreso y el desarrollo.

Tampoco se han sentado las bases jurídicas y políticas para que los funcionarios, empresarios y banqueros que no respetaron la ley respondan ante la autoridad. El gobierno y los partidos de la oposición prefirieron llegar a acuerdos políticos fuera del marco del congreso y lejos de una interpretación estricta de las leyes. Los partidos mismos conocieron, desde el presupuesto de 1995, que el gobierno gastaría amplios recursos para el rescate bancario, pero no se ocuparon de hacer su tarea a tiempo y sus protestas sólo se escucharon en la primavera de 1998. Podemos especular si para el PAN el motivo principal para renunciar a la lógica del mercado, se debió al temor de hostilizar a un sector importante de los empresarios; o si el PRD nunca llegó a las últimas consecuencias de su rechazo a aceptar el costo fiscal del FOBAPROA, por principios nacionalistas (el temor de que los bancos se vendieran a extranjeros).

Ambos partidos evadieron también el tema central en este episodio, la reestructuración a fondo del BANXICO y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). El PRD, por omisión, se distanció de las discusiones y puso énfasis en una exitosa campaña de denuncia (la publicación de las listas de beneficiados con el rescate y la consulta pública sobre el tema) que, sin embargo, tal vez sólo convenció a sus propios partidarios. El PAN, por su parte, promovió la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) en el cual se da cabida a las instituciones gubernamentales que, según ese mismo partido, actuaron

de manera ilegal. La Secretaría de Hacienda, el Banco y la Comisión estarán representados en él y se encargarán de vender los activos y otorgar las garantías que sustituyen a los pagarés del FOBAPROA. Nada se ha hecho para que esas instituciones sean en verdad autónomas, y actúen con transparencia mediante mecanismos de supervisión social de las decisiones que toman. Esto es parte integral de la construcción de una democracia, en especial en las sociedades en transición, como la nuestra.

### **México y Japón: dos vergonzosos desastres**

En diciembre de 1996, en un programa de televisión se entrevistó al entonces secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz; tuve oportunidad de participar en él. A mi pregunta de qué haría ahora si se llevara a cabo la privatización de los bancos de la que fue responsable, de acuerdo con lo que ha ocurrido desde entonces, el funcionario respondió con asombrosa candidez y nos presentó los principales elementos que explican el marasmo actual de México:

Creo que el diagnóstico que se hizo tanto por parte de los compradores como de nosotros fue un diagnóstico incompleto, en cuanto a la calidad de los activos y la suficiencia de los capitales de reserva. ¿Qué hubiéramos hecho diferente? Tres cosas: una, probablemente tener más cuidado en la selección de los nuevos banqueros; aunque teníamos procedimientos para calificar a los postores, descubrimos que no fuimos del todo cuidadosos, pues finalmente no teníamos la información en el momento para haber vetado a algunas gentes que participaron en la privatización. Segundo, siento que hubiéramos buscado fortalecer a los bancos, esto es, que parte del precio que se pagó tendría que haber ido a más capital de reservas. Y, un tercer elemento, teníamos una supervisión que fue insuficiente.<sup>1</sup>

En los días siguientes a la entrevista varios comentaristas recogieron en la prensa estas declaraciones inéditas, y algunos titulares

fueron incisivos: “Confesiones de un secretario”, rezaba uno que me impactó en especial.<sup>2</sup> Sin embargo, esto no fue lo que me sorprendió, aún cuando sabía que esa candidez es poco común en nuestro sistema político. Más bien, mi asombro fue que nadie planteó la pregunta que, en el momento y por mi limitada experiencia, no hice: “¿Por qué no renunció, señor secretario? Eso es lo que hubiera ocurrido en cualquier país del mundo frente a decisiones equivocadas de la magnitud que usted describe”.

Solicitar la renuncia de Ortiz, que se convirtió en gobernador del BANXICO, se volvió uno de los temas más controvertidos del debate público. Sin embargo, no era lo fundamental, y esa demanda de los partidos políticos se convirtió en la cortina de humo que desvió la atención de los aspectos fundamentales en los que los ciudadanos y las instituciones debían concentrar sus esfuerzos. En particular, en México no contamos ya con un sistema financiero sano, que cumpla con su función principal, de vital importancia para los ciudadanos y las empresas: canalizar el ahorro de manera eficiente y equitativa para impulsar el desarrollo económico y social del país.

En su estudio clásico sobre la relación entre la solidez de los bancos y la estabilidad de la economía de cualquier país, Carl-Johan Lindgren y sus colegas del Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan que los bancos y las empresas financieras desempeñan varias funciones primordiales. Éstas incluyen impulsar el desarrollo económico, mediante la movilización y la asignación eficiente de los recursos de capital disponibles; servir de transmisores de las políticas monetaria y crediticia de las autoridades; ser pieza clave en el sistema de pagos, al facilitar transacciones que involucran efectivo, cheques y tarjetas de crédito, entre otros; servir como punto de referencia para la evaluación de las empresas en un país; y reducir los riesgos de las inversiones mediante la diversificación de la cartera.

Las empresas financieras y los bancos son intermediarios entre los ahorradores, que les confían sus depósitos, y los individuos y negocios que solicitan créditos; tienen ventajas sobre los individuos que desean participar en los mercados financieros, tales como una in-

formación más amplia, la capacidad de elaborar análisis más sofisticados sobre opciones de inversión, y la posibilidad de diversificar el riesgo de las operaciones que realizan. Con el tiempo, el tamaño y la variedad de actividades de las empresas financieras han crecido hasta alcanzar niveles insospechados.

Por ejemplo, de los doce bancos más grandes del mundo, cuatro son de Estados Unidos, seis son europeos y dos se ubican en Japón. Cada uno tiene activos con un valor mayor al de la economía mexicana, cuya producción alcanzó, en 1998, cerca de 400 mil millones de dólares. Esos mismos doce bancos, juntos, son del tamaño de la segunda economía más grande del planeta, Japón (5 billones, o 5 millones de millones de dólares).<sup>3</sup>

Para hacer comprensible la dimensión y el significado de estas cifras, baste señalar que los dos bancos mexicanos más grandes, BANAMEX y BANCOMER, tienen juntos activos equivalentes apenas a 1% de la economía japonesa (cerca de 55 mil millones de dólares); éste es un monto similar al costo estimado del rescate del sistema financiero que el público conoce como FOBAPROA. Es, pues, una cantidad de dinero modesta en términos comparativos internacionales; y, sin embargo, ha sido para México el reto más complejo, de consecuencias potenciales más graves, que hemos conocido durante los últimos cincuenta años.

Los mexicanos hemos enfrentado mal ese reto. Como otros países que han preferido echar la basura debajo de la alfombra, hasta que su inevitable acumulación hace que se desborde y nos moleste a todos, no hemos estado a la altura de las circunstancias, y, con el tiempo, vamos a pagar un costo más alto por ello. El tema del FOBAPROA estará con nosotros por varios años, hasta que abandonemos nuestra pasividad y exijamos la información suficiente y la verdad sobre los abusos del poder. Entonces podremos empezar a reconstruir un sistema financiero sano que cumpla su función primordial (facilitar recursos crediticios a las empresas y a los individuos de todos los niveles de ingreso, con objeto de fomentar el progreso de la nación), y en el que jamás tengan cabida la corrupción y la impunidad a los niveles que ha presenciado nuestra generación.

Japón mismo ha evadido por ocho años una respuesta sólida a la crisis de sus bancos; en 1998, por vez primera desde el final de la guerra, su economía no creció e incluso disminuyó 2%. El costo estimado del rescate bancario en ese país se ha elevado tres veces desde febrero de 1998, hasta alcanzar más de 600 mil millones de dólares al finalizar el año. Cayó el gobierno del primer ministro, Riutaro Hashimoto; renunció por primera vez en ciento diez años el gobernador del Banco de Japón; está en la cárcel un subsecretario de Hacienda; varios banqueros se han suicidado; el gobierno ha permitido la quiebra de numerosas empresas financieras y tomó la medida radical de nacionalizar el Long-Term Credit Bank. Sin embargo, el problema persiste porque Japón aún no está listo para enfrentarlo de manera completa y decidida.

Todo esto ha ocurrido bajo el cobijo de una red de complicidades entre el partido en el gobierno, el Partido Demócrata Liberal, que ha estado en el poder durante cincuenta y tres años, y los banqueros y empresarios dueños de esos bancos. Ello es una ironía, pues el sistema funcionó en el pasado: los actores involucrados crearon la maquinaria de producción y tecnología más impresionante y exitosa que haya conocido el mundo durante este siglo, sin contar a Estados Unidos.

En octubre de 1998, mientras los negociadores mexicanos se debatían en interminables sesiones caracterizadas por la confusión y la falta de transparencia, el gobierno del nuevo primer ministro japonés, Keizo Obuchi, lograba por fin un voto aprobatorio en la Dieta o Parlamento de su país —luego de haber dividido a la oposición. El Partido Liberal y el grupo Heiwa Kaikaku cambiaron de bando y se aliaron al gobierno, luego de meses de infructuosas discusiones sobre la moralidad y la conveniencia política de utilizar fondos públicos para rescatar a los bancos que actuaron con probada irresponsabilidad. Sin embargo, la reacción en los mercados y la opinión de los especialistas han sido poco entusiastas.

Existen curiosos paralelos entre los casos de Japón y México: el mismo partido en el poder por un periodo muy largo; complicidades

al amparo de relaciones establecidas a lo largo de varias décadas; división de la oposición para ganar tiempo y pasarle a otros la factura que, algún día, la opinión pública intentará cobrar con vehemencia; pero, sobre todo, una alarmante falta de liderazgo. Los políticos japoneses son incapaces de aceptar los errores cometidos, decir toda la verdad, y asumir las responsabilidades públicas y los castigos que se deriven de ello.

Esto ha sido igual en nuestro país. Los mexicanos hemos conocido en toda su desnudez la incapacidad y arrogancia de nuestros dirigentes políticos. El FOBAPROA de Zedillo es un desastre y, sin embargo, el presidente ha preferido defenderlo y criticar con amargura a quienes no han estado dispuestos a aceptar este episodio, y exigen que los responsables enfrenten las consecuencias de los abusos que cometieron. Por ejemplo, el 6 de noviembre de 1998, Zedillo dijo:

La ciudadanía perderá la confianza en quienes actúan no para construir, sino para destruir; en quienes piensan no en lograr acuerdos, sino en impedirlos. En quienes no buscan solución y sí crisis, en quienes creen que dañando al país lograrán la vía corta, la vía no democrática de acceso al poder.<sup>4</sup>

¿Se refería el presidente a las listas de irregularidades publicadas el día anterior por Andrés Manuel López Obrador? ¿Estaba respondiendo a la moción de censura promovida en la cámara de diputados por el legislador independiente Marcelo Ebrard? ¿Era una crítica a la insistencia del PAN en exigir la renuncia de los funcionarios responsables del quebranto bancario? ¿Era una arenga dirigida a todos los mexicanos que exigimos la verdad, y que no aprobamos el manejo que su gobierno ha dado a este asunto? No lo sabemos.

Lo que sí hemos conocido durante el presente sexenio son los continuos llamados del presidente a debatir sobre la política económica que ha operado en México a partir de la mitad de los ochenta, así como la descalificación que él mismo y su equipo han hecho de todo aquel que ha presentado una propuesta alternativa. "No nos mo-

verán”, parece ser el lema preferido, a pesar de que en Washington y en el resto del mundo las políticas que han guiado a los agentes económicos durante las últimas dos décadas están bajo un escrupuloso escrutinio público.

Con respecto a dichas políticas, las críticas más devastadoras al llamado “Consenso de Washington” han venido tanto de los economistas más respetados en Estados Unidos, entre ellos Martin Feldstein y Jeffrey Sachs de Harvard, y Jagdish Bhagwati de Columbia, como de las revistas especializadas, por ejemplo la conservadora publicación londinense *The Economist* y la estadounidense *Newsweek*. Esta última señalaba, en su edición de mediados de noviembre de 1998:

Al finalizar la guerra fría, el capitalismo globalizador ofreció una visión atractiva del futuro en la que se obtendría la prosperidad alrededor del mundo y, al final, la democracia[...] Ahora ese capitalismo está desestabilizando las economías de las naciones pobres y provocando grandes pérdidas para los inversionistas en los países ricos[...] El libre comercio y la libertad de movimiento del capital enriquecería a todos los países en un mundo donde todos le rendirían pleitesía a la eficiencia y a las ganancias. El problema es que ese mundo no existe.<sup>5</sup>

El problema no consiste en las reformas económicas que hemos presenciado ni en el libre comercio, si bien esta forma simplista de presentar las causas de todas nuestras dificultades es muy exitosa hoy día. Más bien, abundan los factores humanos y estructurales que explican los sucesos de los últimos años. No debemos olvidar que la ambición desmedida y la tentación son rasgos humanos que requieren la vigilancia constante de instituciones y autoridades que cuentan con las leyes adecuadas para controlar sus graves efectos sociales. Uno de los mayores escándalos que han ocurrido en casos similares fue el rescate que hizo la Reserva Federal de Estados Unidos, en septiembre de 1998, del fondo Long-Term Capital Management, para evitar el pánico de los mercados financieros. La Reserva inyectó casi 4 mil millones de dólares para evitar pérdidas estimadas en un monto cuatro

veces mayor, como resultado de la mala administración de esa empresa. Capital Management fue fundada por los economistas Robert Merton y Myron Scholes, quienes obtuvieron el premio Nobel de economía en 1997, irónicamente “por sus contribuciones para entender y manejar mejor el riesgo financiero”.<sup>6</sup>

El hecho nos remite a dos fenómenos característicos en los países en desarrollo que han instrumentado reformas financieras. En primer lugar, se ha insistido en que la nueva generación de economistas que accedieron al poder en países como México, no cuentan con formación ni experiencia política previas. Si las tuvieran, hubieran combinado las nuevas herramientas técnicas con las que regresaron armados a sus países —luego de obtener maestrías y doctorados en Estados Unidos y Europa— con la capacidad de diseñar políticas que respondan a las enormes deficiencias institucionales y a una creciente pobreza, inexistente en los países donde estudiaron.

Este argumento ha sido erróneo e incompleto. No se trata sólo de incapacidad política, sino también de una formación técnica deficiente. Las críticas que escucharon en las universidades extranjeras sobre las políticas económicas que ya no daban los resultados esperados en sus países de origen, los hicieron impulsar reformas que respondían a una concepción más ideológica que pragmática de la realidad que deseaban cambiar. Muchos de los cambios que hicieron fueron incompletos, a favor de ciertos grupos y empresas, cobijando a monopolios privados que sustituyeron a las poderosas e ineficientes empresas estatales que ellos mismos privatizaron. Poco les importó que en Estados Unidos y Europa los grupos de consumidores, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios de todos los tamaños y un conjunto de leyes adecuado a la nueva realidad, desempeñaron un papel central para asegurar que los beneficios de las reformas (financieras, en las telecomunicaciones y otras áreas) alcanzaran a toda la población.

Peor aún, cuando las cosas no salieron como decía el libro que habían leído, a los tecnócratas les faltó capacidad para hacer cambios de manera ágil y consistente; como sus antecesores, los políticos ignorantes y populistas que tanto criticaron, se olvidaron de que la socie-

dad los juzgaría no por su insistencia en aplicar los nuevos modelos económicos en boga, sino por los resultados concretos.

### **El fin de la economía, el triunfo de la política**

Hay otra dimensión crucial en el arduo proceso para establecer la democracia, diferente a la contienda electoral, que implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de política económica. Se podría argumentar, en uno de esos caprichos que marcan nuestra historia, que le hemos dado vuelta al círculo para regresar al punto de partida. Durante la época dorada de crecimiento alto y sostenido de la economía mexicana (1954-1973), los políticos vieron como una de sus funciones primordiales “intervenir en los mercados”, para asegurar que los beneficios de la bonanza llegaran a un número suficiente de grupos sociales, en especial a los que conformarían la base sólida de apoyo para mantenerlos en el poder.

Aunque se cometieron muchos excesos en nombre de la justicia distributiva, hubo aciertos significativos. El régimen emanado de la Revolución mexicana no se sostuvo sólo sobre bases represivas, lo que hubiera sido suicida. Más bien, destacó por el ingenio y la creatividad en el diseño de instituciones y en la instrumentación de políticas que funcionaron y fueron, en su momento, modelo para muchos países en desarrollo. Pero en uno de esos raros episodios, a lo largo de los últimos setenta años, la capacidad creativa se atrofió, fallaron los liderazgos; y en México tomó el poder político un grupo que pregonaba el advenimiento de una era de prosperidad compartida —en tanto se pusieran en práctica diversas reformas para limitar al máximo el efecto contaminante de la participación del Estado en la economía.

En México el balance de lo que se ha dado en llamar “neoliberalismo” es desalentador. En contraste, es mucho más positivo en varios países donde se pusieron en práctica medidas similares y ambiciosas reformas de mercado. Algunos ejemplos son Chile, en América Latina; Corea, en Asia; y, por supuesto, Estados Unidos y las economías europeas desarrolladas. En todos estos casos hubo caídas y desastres

que involucraron al sistema financiero, incluso episodios de escandalosa corrupción. Sin embargo, han sabido salir avante y nos sorprenden sus cifras en términos de crecimiento económico, empleo, ingreso per cápita e inversiones generadas.

El caso de México también es impactante, pero en sentido contrario. En realidad, con la excepción de un breve periodo al principio de los noventa, todos los indicadores muestran un preocupante estancamiento del progreso económico y social durante casi dos décadas. Esto es imperdonable, pues coincidió con el despegue espectacular de varios países que se mantenían por debajo de las metas de desarrollo que nosotros mismos habíamos fijado. Por un tiempo demasiado largo nos convencieron varios argumentos: debíamos tener paciencia, las cosas nuevas no se construyen de la noche a la mañana. Se aducía también que instituciones y las políticas del pasado eran tan perversas que requeríamos muchos años para librarnos de sus efectos y descubrir las bondades del nuevo modelo, “orientado y dirigido hacia los mercados”, etcétera.

Eso ya es historia, el tiempo se ha acabado. Obviamente, han intervenido otros factores que no hacen del caso mexicano la historia de éxito que han querido vender quienes tienen intereses particulares desde las páginas de *The Wall Street Journal* hasta los corredores del FMI en Washington. Más bien, ahora podemos contemplar de cuerpo entero al modelo de muchas cosas que nunca debieron hacerse. Peor aún, somos testigos de una preocupante falta de flexibilidad para aceptar que las estrategias no han funcionado, y buscar políticas que nos permitan descubrir el secreto para lograr un progreso sano, sostenido y equitativo.

También hemos presenciado con irritación la falta de humildad de quienes se resisten a renunciar cuando los resultados de su deficiente gestión pública salta a la vista. Frente al castigo de los electores al gobierno en las elecciones de julio de 1997, hemos sufrido un inaceptable reto a la legalidad y a las instituciones que nos llevó al borde de una crisis constitucional el último día de agosto de ese año. Habiendo obtenido tan sólo 38% de los sufragios, el gobierno consideró instalar la

cámara de diputados prescindiendo de los cuatro partidos de oposición que ahora gozaban de una inédita mayoría. Si ésa ha sido la actitud predominante desde la cúspide del poder político, otros episodios, como el FOBAPROA, no resultan sorprendentes.

### **El plan del libro**

En los primeros tres capítulos de este libro se analizan diversos aspectos que reflejan la complejidad política y las implicaciones para México que resultan de las negociaciones y los acuerdos firmados respecto al FOBAPROA y otros temas financieros.

En el primer capítulo, Marcelo Ebrard presenta en detalle tres aspectos fundamentales: *a)* los antecedentes; *b)* los fundamentos jurídicos de constitución del FOBAPROA; y *c)* el proceso de negociaciones políticas entre el ejecutivo y el legislativo en torno a este programa de rescate financiero. Ebrard participó en diversas etapas del proceso señalado, obtuvo información de primera mano y realizó observaciones críticas en su calidad de diputado independiente en la cámara. Esto es: su visión no tuvo que responder a las posturas oficiales de los tres partidos políticos más importantes del país, PRI, PRD y PAN.

El segundo capítulo, del senador independiente Adolfo Aguilar Zinser, explica cuáles fueron los obstáculos que durante 1998 impidieron a los partidos de oposición —tan unidos un año antes en el propósito común de defender la Constitución y el orden legal— obligar al gobierno a negociar en los términos que marcaron originalmente.

En el tercer capítulo los temas presentados se seleccionaron con base en el criterio de responder a las principales preguntas que se hace el ciudadano común, sobre cómo le afecta el conjunto de cifras a las que se refieren múltiples artículos en la prensa, así como los discursos de dirigentes políticos y funcionarios. También se presenta una estimación del costo que tendrá para los ciudadanos el rescate de los bancos; así como una propuesta en detalle del conjunto de reformas a las instituciones del gobierno y a la supervisión de los bancos que debieron llevarse a cabo en el momento de la negociación para permitir que México

progrese de manera sostenida y más equitativa.

Durante el seminario organizado por el Programa de Estudios APEC en El Colegio de México sobre la participación política en la toma de decisiones económicas, se solicitó a dos invitados, los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral Emilio Zebadúa y Juan Molinar, que elaboraran un ensayo sobre el tema de la autonomía de ciertas agencias del Estado y su aporte al proceso de construcción de la democracia. Ello resulta de importancia por la discusión actual en torno a la autonomía que deben tener las instituciones en el ámbito financiero. Éste es el carácter del capítulo cuatro.

Lo ocurrido en México es semejante a los problemas del sistema bancario experimentados en muchos otros países; eso no puede servirnos de consuelo pero es un referente útil para identificar errores y evitar conflictos cuando seguimos la senda equivocada. Los dos últimos capítulos ofrecen reflexiones en ese sentido. Eugenio Anguiano recoge la experiencia de las crisis financieras en Asia para aprovechar las experiencias que nos aporta esa región, hasta hace poco de economías vibrantes, en contraste con el discurso oficial que pretende presentar a México como modelo para el resto del mundo. Martin Feldstein, economista de Harvard, escribe sobre el nuevo papel que deben desempeñar ante las crisis las instituciones internacionales, como el FMI, que se han olvidado de su ámbito de acción tradicional para incursionar en un nuevo y peligroso terreno: imponer una ambiciosa agenda de reformas diseñada en Washington y sujeta a grandes resistencias de acuerdo con la lógica política interna en los mercados emergentes.

*Gabriel Székely*

## NOTAS

- <sup>1</sup> Programa "De dineros y dilemas: Guillermo Ortiz", serie *Realidades*, CNI-Canal 40.
- <sup>2</sup> Samuel García, "Confesiones de un secretario", *Reforma*, 6 de diciembre de 1996.
- <sup>3</sup> "The Biggest Banks in 1998", *Euromoney*, junio de 1998, pp. 157-185.
- <sup>4</sup> "Critican impedir acuerdos", *Reforma*, 7 de noviembre de 1998.
- <sup>5</sup> "Global Capitalism, RIP?", *Newsweek*, 14 de noviembre de 1998, p. 8.
- <sup>6</sup> "Long-Term Sickness?", *The Economist*, 3 de octubre de 1998, pp. 81-83.

---

## FOBAPROA: LA OPORTUNIDAD PERDIDA

*Marcelo Ebrard Casaubon*

*Todo se habría perdido si el mismo hombre ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los debates o los pleitos entre particulares.*

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*

La instalación de la cámara de diputados, en el verano de 1997, dejó en claro que la combinación de fuerzas entre las oposiciones para la consecución de objetivos, aun y cuando fuesen limitados, es la única vía eficaz para lograr avances que el sistema se niega a aceptar. Agotadas las posibilidades del reformismo al interior del PRI —su límite de demarcación es la posibilidad de perder el poder— el sistema necesita ser colocado ante la disyuntiva de la derrota o la negociación para acceder a pactar cambios indispensables. Muchos diputados creímos entonces que la vía de alianzas, sin ser necesariamente permanente o incluir todos los temas, podría conducir a una operación política inédita: adelantar las decisiones estratégicas de la muy larga transición mexicana y procesarlas en un escenario previo a la sucesión presidencial. Es decir, en un momento anterior a la principal dificultad de la alianza opositora (la candidatura presidencial) y, por lo tanto, anterior también a la sucesión, coyuntura en la que el sistema ofrece su mayor resistencia.

Pensábamos que cuestiones clave como la equidad en la competencia electoral del 2000, la nueva gobernabilidad de un sistema presidencialista inmerso en un régimen multipartidista y el modelo político de gestión económica en México, encontrarían el espacio y la correlación de fuerzas necesarias para ser discutidas y salir adelante en las mejores condiciones.

Sabedores de que la coyuntura electoral del año 2000 será de

dispersión del voto, pensamos que el objetivo central a compartir y lograr sería abrir coaliciones electorales, y facilitar, por esa vía o la de la segunda vuelta (que implicaría un cambio de régimen), la concentración de suficientes votos opositores para derrotar al PRI y, a la vez, fincar un gobierno estable con mayoría en las cámaras.

Cuando llegó a la cámara el paquete de trece iniciativas financieras del presidente Zedillo, el 31 de marzo y el 2 de abril de 1998, que vinculaba su solución del caso FOBAPROA a la creación de un órgano superior al Banco de México (BANXICO)<sup>1</sup> y otras medidas, quedó claro que en ese terreno habría que impulsar la alianza por un cambio mayor en nuestro sistema político. ¿Por qué?

1. Porque en el periodo 1995-1998 se había actuado contraviniendo uno de los preceptos constitucionales más importantes para la división de poderes: el control del congreso sobre la deuda nacional (aprobar, reconocer y mandar pagar). El gobierno federal había emitido, sin consentimiento del Congreso de la Unión, garantías y obligaciones en favor de las instituciones financieras por el equivalente al doble de la deuda interna total de la nación.<sup>2</sup> Tanto el PAN como el PRD y la oposición toda, compartirían —pensábamos— un objetivo común: la defensa del equilibrio constitucional de poderes.

2. Porque la ausencia de control sobre el “saneamiento financiero”, se tradujo en un enorme costo que se transfiere al contribuyente: —ya descontada la recuperación de activos— por lo menos 65 centavos de cada peso perdido en el quebranto bancario. Sin el control de la representación política, el grueso de los costos se pasó a la cuenta de los ciudadanos y se asignaron garantías y recursos públicos con una absoluta discrecionalidad, sin más límite que el criterio y los intereses de la administración. Reprobar la injusticia en la distribución de costos y la comprometida situación de las finanzas públicas, sería otro objetivo común.

En efecto, la vía que escogió el gobierno para el rescate bancario resultó la más onerosa para el erario público y la más ventajosa para los banqueros y los grandes deudores (550 créditos concentran 40% de la cartera cuyos derechos adquirió el FOBAPROA).

3. Porque el rescate financiero mostraba claramente que el arreglo institucional que rigió durante décadas la economía, llegó a su fin por ser incompatible con las necesidades de certidumbre de la economía y de un sistema político democrático, sobre todo en lo que hace a los controles de la representación política sobre las decisiones estratégicas del gobierno y por lo que toca a la vigencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas.<sup>3</sup> Ninguna fuerza en la oposición, se supuso, accedería a mantener ese antiguo arreglo.

Las tres razones conducen al punto medular del presidencialismo económico y su inevitable e ilegítima asociación con intereses particulares. Es decir, a la causa principal que impide la instauración de un régimen plenamente democrático y explica buena parte de los desvaríos económicos de México en las últimas décadas. La definición sobre el FOBAPROA, por su magnitud e implicaciones, llevaría a abordar las causas sistémicas que lo explican y no sólo a contender por sus efectos financieros como lo desearía el gobierno.

Por todo ello, fuimos varios los diputados que creímos posible una alianza opositora amplia y responsable para obligar al gobierno a entrar a una discusión sobre el sistema político y su futuro.

Conforme se fue dimensionando el problema, se articuló una alianza que impediría la aprobación al vapor del paquete en el periodo de sesiones del mes de abril. Después haría factible abrir un debate público sobre el inicio de auditorías al FOBAPROA y, algunos pensamos, la posibilidad de derrotar la propuesta del ejecutivo y conquistar una solución distinta que redujera el costo para los contribuyentes. Sin embargo, el acuerdo final entre el PAN y el PRI en diciembre evitó que se abordara la cuestión principal: el sistema político que prohió la crisis bancaria y permitió que el alto costo de ésta fuera solventado, en su mayor parte, por los ciudadanos. El apoyo del PAN al gobierno fue un factor conveniente para el sistema que postergó la solución de las causas políticas por lo menos hasta el año 2000. Un auténtico salvoconducto.

¿Subestimó el PAN el valor estratégico del tema para el gobierno y para la causa opositora en general? ¿Comparte la visión del pre-

sidencialismo económico? ¿Calculó que no había margen en la economía para una negociación más ambiciosa? ¿Se radicalizó demasiado el PRD? ¿Triunfó la representación de los intereses por encima de la lógica de partido? Con la aprobación en la cámara de diputados del paquete PAN-PRI el sábado 12 de diciembre, se perdió la oportunidad de hacer cambios mayores en el orden político del país; el FOBAPROA fue, al final, una oportunidad perdida.

En este capítulo explico cuáles fueron los antecedentes del FOBAPROA, así como su naturaleza y la composición de varios rubros incluidos en él. Se presenta en seguida una descripción de todos los aspectos jurídicos que fueron violentados y resultaron en la politización del rescate financiero. El análisis de las estrategias que siguieron los diversos actores dentro de la cámara de diputados, así como durante las negociaciones con el ejecutivo, también ocupa nuestra atención. Por último, se ofrecen varios comentarios sobre el acuerdo de diciembre suscrito por el PAN con el PRI y el gobierno.

### **Naturaleza y composición del FOBAPROA**

El FOBAPROA fue creado como un seguro de depósitos explícito —es decir, con cobertura limitada— hacia 1990,<sup>4</sup> en vísperas de la reprivatización bancaria. Su naturaleza es la de un fideicomiso de carácter público, puesto que actúa como fideicomisario la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como fiduciario, BANXICO, y tiene representantes en el comité técnico la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).<sup>5</sup> La lógica que llevó a su creación fue claramente expuesta por Guillermo Ortiz, a la sazón subsecretario de Hacienda, en la VIII Reunión Nacional de Banqueros realizada en agosto de 1992:

Con el advenimiento de la banca múltiple de 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidiera en las finanzas del gobierno federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista. El cues-

tionamiento se hizo más relevante al fusionarse instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores. Una consideración adicional más relevante al fusionarse, bajo un nuevo esquema, instituciones medianas, fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.

Se buscaba proteger al ahorro a partir de las aportaciones de las propias instituciones bancarias y de la publicación anual del monto máximo de depósitos a cubrir. Con ello, los inversionistas principales tendrían incentivos para supervisar la evolución de los bancos y, por otro lado, se protegería al erario público transfiriendo la carga de los potenciales quebrantos a las aportaciones de los propios bancos.<sup>6</sup>

Al aprobarse la creación del nuevo Fondo, se eliminó la prohibición impuesta al Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple<sup>7</sup> de recurrir a recursos presupuestales. Por otra parte, se dejó abierta la posibilidad de que en condiciones de emergencia —cuando el quebranto fuera mayor al conjunto de las aportaciones de la institución— el nuevo Fondo accediera a una línea de crédito de BANXICO, lo que se traduciría a su vez en créditos a los bancos con garantía de sus bienes y acciones. Se planteaba, entonces, una combinación razonable de protección al ahorro y al erario público e incentivos a los inversionistas, para supervisar el desempeño de las instituciones financieras.

La Ley de Instituciones de Crédito recogió estos criterios y añadió una definición: el FOBAPROA, si bien fideicomiso público, no estaría sujeto a las normas que rigen a las entidades de la administración pública federal para evitar la rigidez derivada de la potencial inclusión del patrimonio de las instituciones en los bienes de la nación. Como el enfoque del Fondo no era sistémico sino casuístico —no se previó para hacer frente a crisis generales—, y su *modus operandi* no estaba previsto a partir de recursos públicos sino de aportaciones bancarias, en 1990 no se objetó esa previsión legal.

Sin embargo, las cosas fueron en una dirección muy distinta a la que había previsto la ley. De arranque, la privatización se hizo mal. Hubo poca transparencia en la asignación de las instituciones, se permitió que las operaciones de compra fueran excesivamente apalancadas y los precios finales de adquisición elevados, y, además, se permitió participar a personas y grupos que —ahora sabemos— tenían antecedentes turbios o fortunas de origen dudoso.

La supervisión fue débil e insuficiente, y para 1994, siendo ya autónomo el BANXICO,<sup>8</sup> se permitió una histórica expansión del crédito —30% en términos reales— altamente concentrado. En muchos casos no fueron observadas las formalidades elementales del otorgamiento de créditos —hay cuando menos 204 créditos de más de 20 millones de pesos otorgados en ese periodo sin garantía alguna— y se toleró la falta de balances bancarios compatibles con los vigentes a nivel internacional. En varios casos mediante tales irregularidades la administración de los bancos disfrazó las cifras reales de cartera vencida presentándola como vigente. El perfil de riesgo e irregularidad creció y creció. Los controles fallaron: la SHCP permitió, la CNBV dejó hacer y BANXICO no quiso o no pudo actuar a tiempo. Por su parte, el Congreso de la Unión se mantuvo ajeno al proceso merced al ilimitado poder del ejecutivo en la materia y a la cómoda mayoría del PRI. En abril de 1994, se produjo un cambio en la dirección de la CNBV, que ocupó Eduardo Fernández. Al poco tiempo llegó la primera intervención: Banco Obrero; y después, Cremi-Unión.<sup>9</sup> Algo andaba mal.

Al desatarse la crisis de diciembre de 1994 con el cambio de gobierno, la nueva administración elevó las tasas de interés de 14.9 a 48.7%, para alcanzar, poco después, récords históricos con porcentajes superiores a 100%. Los planes para 1995 era alcanzar una inflación de 8% y un crecimiento de la economía de 4.5%,<sup>10</sup> pero la situación fue totalmente diferente. La inflación alcanzó 52% y la caída del Producto Interno Bruto (PIB) fue la peor desde 1932, considerado un año crítico: 6.2%. La combinación de una banca desequilibrada por un perfil de riesgo elevado con altas tasas de interés y contracción económica, colapsó a 13 de 18 instituciones financieras. El gobierno reaccionó

tarde y subestimó la crisis de cartera vencida que estaban generando sus propias medidas. En 1995 se lanzó el Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE) y varias instituciones fueron intervenidas. Ello resultó insuficiente. Para los primeros meses de 1996 se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones: de 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate, 55% de su valor.<sup>11</sup> Al final de la operación, el gobierno federal se quedó como el gran deudor y los bancos permanecieron en manos de los particulares, que no los supieron administrar, y con los pagarés FOBAPROA como activos. Nuestros impuestos cubrirán las pérdidas por los activos no recuperados y por la cartera de créditos incobrables, más los intereses generados.

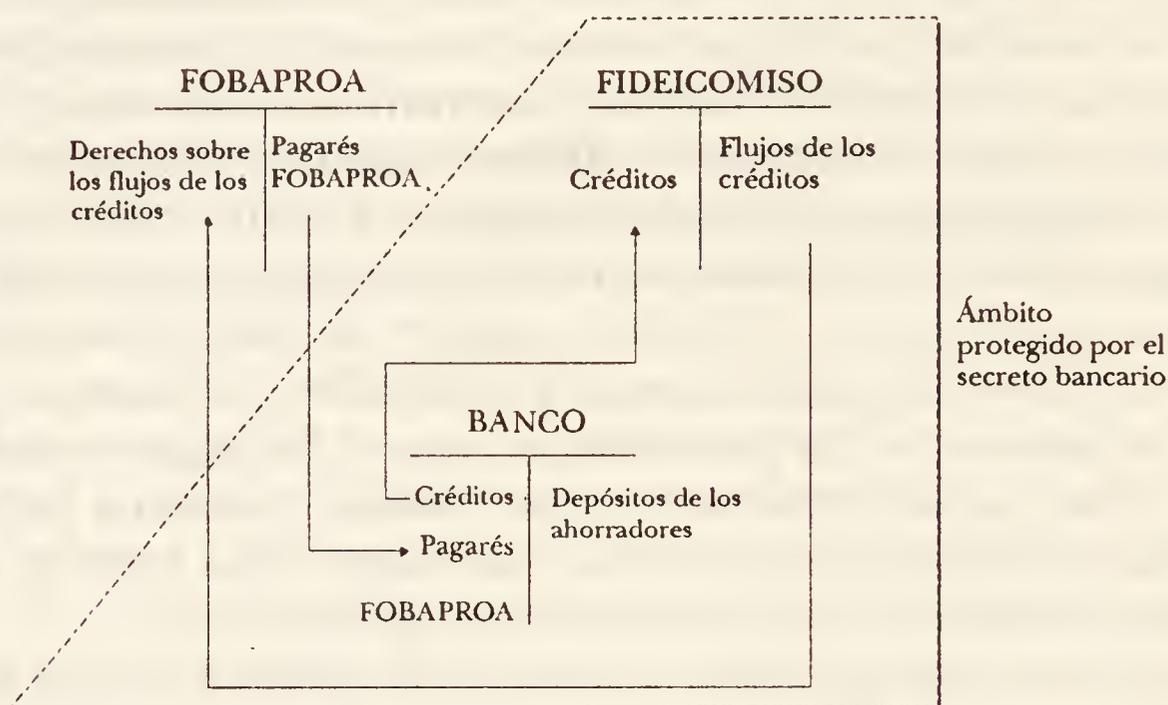
Junto con esa decisión, se tomó otra: evitar el debate público de la opción escogida. Para lograrlo, se utilizó el cascarón del FOBAPROA y se inició una operación calculada para hacer las cosas con sigilo y regularizarlas a posteriori; y cuando la crisis ya hubiera sido superada y la discusión de las medidas adoptadas no pudiera conducir a su modificación ni traer consigo mayores costos políticos. El cálculo principal era la victoria del PRI en las elecciones de 1997.

La opción que se escogió fue la emisión de pagarés para cubrir los faltantes en los activos de los bancos (véase gráfica 1). Institución por institución se fijó el monto de la cartera con problemas de repago y se cubrió en los balances mediante pagarés que ofrecían rendimientos superiores a la tasa CETES.<sup>12</sup>

A cambio, el FOBAPROA adquiriría los derechos sobre los flujos de los créditos —es decir, las cantidades recuperadas mediante la administración y cobranza de los créditos— pero los bancos mantenían la administración de la cartera a través de un fideicomiso manejado por ellos mismos. Legalmente, los créditos designados seguirían perteneciendo a su patrimonio. Merced a esta compleja operación, se mantendría la cartera y su administración dentro del ámbito protegido del secreto bancario.

Así, de 7 millones de créditos<sup>13</sup> FOBAPROA adquiriría 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. De todos esos créditos ad-

COMPRAS DE CARTERA



Gráfica 1. Mecanismo de las “compras” de cartera por el FOBAPROA

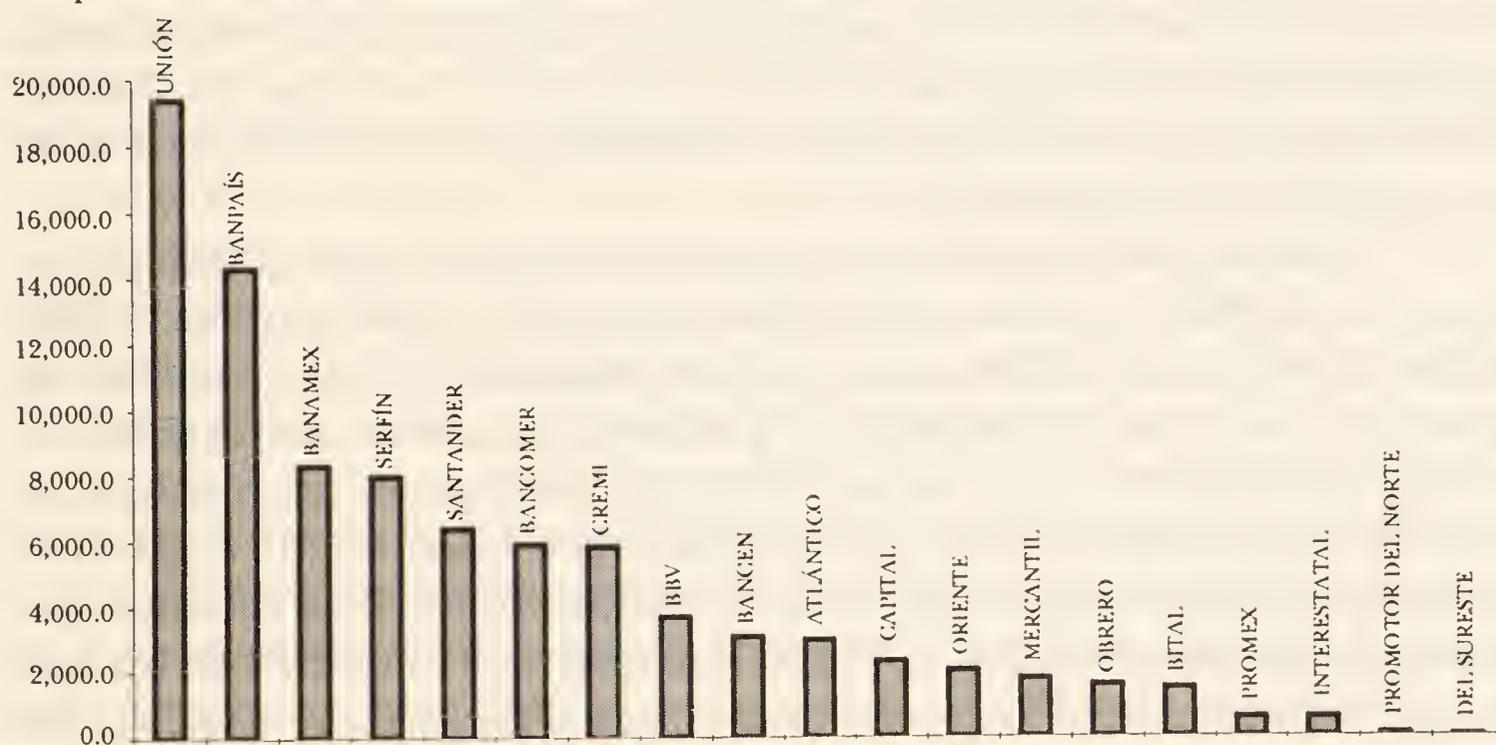
quiridos, sólo 550 representaban en noviembre de 1997 40% de los activos del Fondo, con un valor aproximado de 145,200 millones de pesos. También se reportó que existían 1,325 créditos cuyo monto era mayor a 20 millones de pesos<sup>14</sup> (véase gráfica 2). De manera paralela a esta operación “en favor del ahorro”, al selecto grupo de aliados del gobierno se les dio trato UCABE (Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial).<sup>15</sup>

La opción del gobierno significó también que en los casos de transferencia de acciones y adquisición de sucursales, los “compradores” hayan incluido en sus activos los pagarés mencionados; y que en las operaciones con instituciones financieras internacionales, lejos de producirse la publicitada capitalización, el erario público haya cubierto las pérdidas y asegurado incluso el valor de mercado de las acciones de grupos financieros como INVERLAT, SERFIN y JP Morgan.<sup>16</sup>

Se decidió realizar trece intervenciones y no declarar una sola quiebra. El FOBAPROA tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69,833.6 millones de pesos (mdp) y adicionalmente, aportó 11,348.1 mdp, capital necesario para que

BANCO	NÚMERO DE CRÉDITOS	MONTO*
Unión	199	19,319,813,721.27
BANPAÍS	187	14,357,001,354.12
BANAMEX	81	8,372,974,313.95
SERFÍN	123	7,987,850,917.71
Santander	202	6,533,828,884.08
BANCOMER	119	5,813,089,697.56
CREMI	63	5,721,151,710.12
BBV	64	3,601,910,777.23
BANCEN	50	3,150,870,316.34
Atlántico	67	3,047,999,714.00
Capital	22	2,441,145,538.31
Oriente	34	2,034,980,331.21
Mercantil	28	1,719,175,160.00
Obrero	19	1,568,453,267.38
BITAL	37	1,415,240,861.72
PROMEX	14	476,708,549.82
Interestatal	10	447,666,335.95
Promotor del Norte	4	116,879,873.06
Del Sureste	2	99,644,331.74
TOTALES	1,325	88,226,385,655.57

\*En pesos.



Gráfica 2. Montos de créditos superiores a 20 millones de pesos por institución

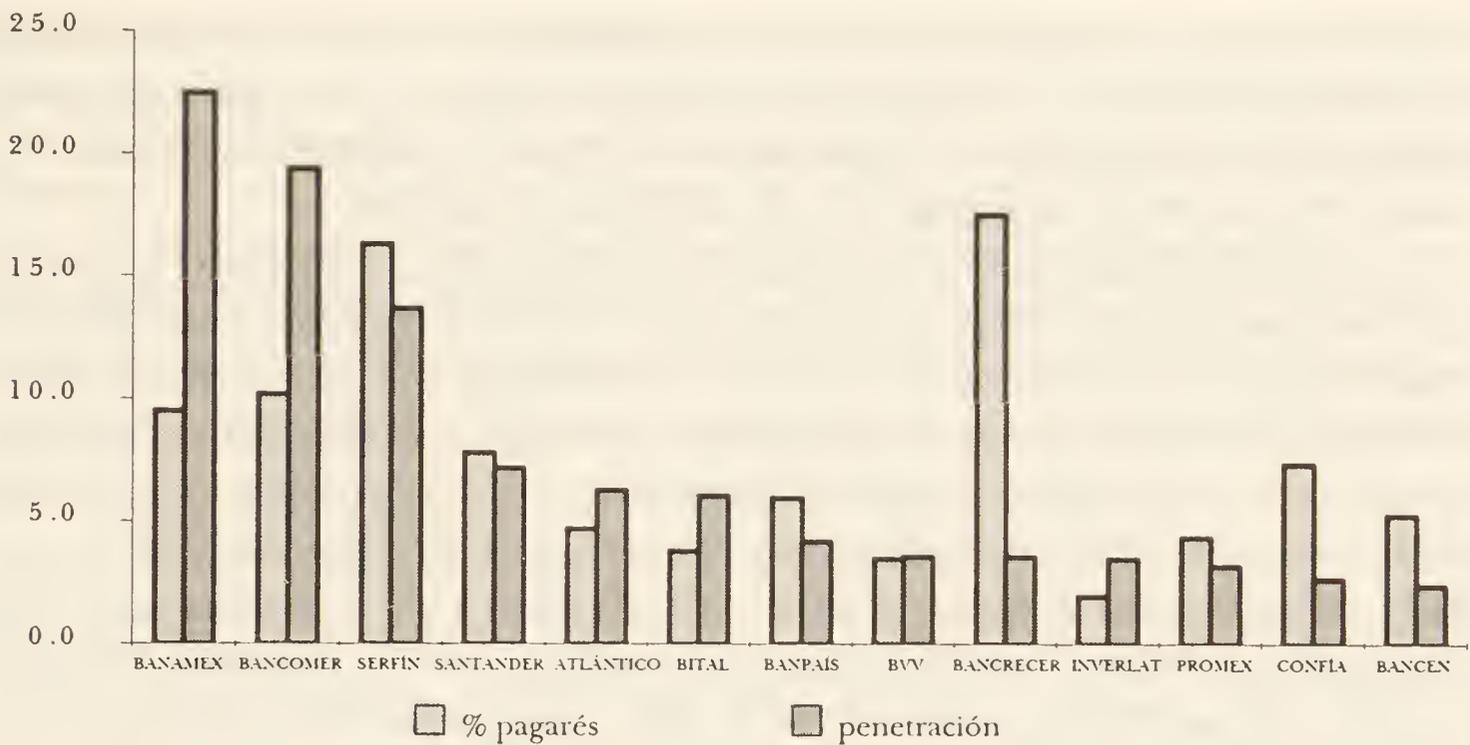
pudieran seguir operando y venderse como negocio en marcha. Una vez saneada la institución, se procedía a su venta. La enajenación de sucursales de instituciones de crédito capitalizadas por el FOBAPROA arrojó recursos por tan sólo 554.8 mdp, y la enajenación de títulos representativos del capital social de estas instituciones, 4,689.2 mdp, cifra equivalente a 0.84% de los pasivos que registraba el Fondo a febrero de 1998. Además, la distribución de los pagarés entre las instituciones favoreció, en sentido contrario al dicho gubernamental, la ineficacia y, en muchos casos, la corrupción.

Al comparar la posición en el mercado de cada institución bancaria (medida por el volumen de captación de ahorro) con el monto que se le otorgó, se concluye que a menor importancia, más recursos públicos asignados. La gráfica 3 muestra que no existe relación entre el monto de los pagarés asignados por el FOBAPROA a cada banco con el tamaño de éste en el sistema financiero.<sup>17</sup> Para muestra bastan dos de las instituciones en las que la autoridad dijo haber hallado signos de ineficacia y corrupción: BANPAÍS, CONFÍA y BANCRECER.

Los activos de CONFÍA a junio de 1997, último reporte disponible antes de la intervención, ascendían a 37,598.42 millones de pesos, cantidad equivalente apenas a 3.68% del total de activos del sistema financiero; a pesar de ello, CONFÍA responde por casi 8% del total de los pagarés en el FOBAPROA.

BANPAÍS, intervenido por la CNBV en mayo de 1995, registraba activos por 25,892.8 millones de pesos en junio de 1994; esto es: 4.08% de los activos totales del sistema que ascendían a 633,160.2 millones de pesos en esa fecha. En la gráfica 2 podemos observar que este banco otorgó 187 créditos superiores a 20 millones de pesos, que suman un total de 14,357 millones de pesos; sólo Banco Unión tiene registrado un monto mayor. La SHCP no reportó el número de estos créditos que se otorgaron sin garantías, lo único que sabemos es que 78 de los que otorgó BANPAÍS están suscritos en dólares. Finalmente, BANCRECER, con 4% de los activos en el sistema, recibió casi 18% de los pagarés.

Por si fuera poco, las instituciones intervenidas seguían en la esfera privada, lo que quiere decir que no quedaron sujetas a ninguno



Gráfica 3. Distribución porcentual de los pagarés del FOBAPROA y de la penetración en el mercado por institución

de los controles que el Estado tiene sobre las entidades públicas. Por ello, no sabemos el costo explícito por intervención, ni cómo se manejaron los activos, ni los bienes del banco, ni cómo se hicieron las reestructuraciones que se aceptaron en el periodo de la intervención,<sup>18</sup> ni por qué se escogió el método más caro de intervención.<sup>19</sup>

A diferencia del conjunto de los bienes públicos, como las entidades paraestatales sujetas a un régimen legal y a la supervisión del congreso, las trece instituciones bancarias intervenidas y sostenidas con recursos públicos quedaron fuera de la supervisión del congreso y exentas de la normatividad respectiva. Se intervinieron, administraron y transfirieron al “leal saber y entender” de la CNBV y de la SHCP. En las operaciones de transferencia de sucursales y enajenación de títulos representativos no se siguió ninguna de las formalidades de licitación. Simplemente se decidió y se actuó como si fueran bienes privados a venderse entre particulares.

El FOBAPROA se quedó al final con 24% del total de los activos de la banca y se cometió el error de no tener resuelta su administra-

ción. Al imponer que los bancos compartieran 25% de las pérdidas, sin existir relación con el nivel de recuperación que cada uno podía lograr, éstos no tenían ningún aliciente para la cobranza. Todos los incentivos eran para jugar contra el fisco. Y así fue.

Aunque el FOBAPROA tenía el mandato autoimpuesto de excluir de cualquier género de protección a los créditos irregulares, ilícitos o de mala fe, así como a las obligaciones subordinadas, todos entraron por la compuerta de la generosidad gubernamental. Créditos sin garantías, irregulares, relacionados para la adquisición de los propios bancos con garantía accionaria, créditos para campañas político-electorales del PRI, obligaciones subordinadas, créditos interbancarios y cruzados para operaciones poco claras, créditos con sobrevaluación de garantías: todo entró al torrente del costo fiscal, es decir, a pagar por el contribuyente.

La distribución de los costos fue de la siguiente manera: instituciones bancarias, 16.1 centavos por peso perdido; grandes deudores, muchos de ellos socios de la banca, 18.9 centavos por peso perdido; contribuyentes, la mayoría de los cuales no tienen siquiera cuenta bancaria, 65 centavos por peso.

Sin un sistema de rendición de cuentas y con una cómoda mayoría en el congreso, el gobierno optó por una nueva alianza —a bajo costo— con los intereses representados tanto en la banca como en los grandes grupos y personajes titulares de los créditos más importantes. Si bien se les impuso un costo, éste fue muy reducido; no se afectó su patrimonio, ni se capitalizaron sus pasivos, ni se aplicaron responsabilidades solidarias. En cambio, se pensó que los contribuyentes no tendrían acceso a la información ni los instrumentos para resistir o modificar las decisiones. En un escenario de nula información y crecimiento —aunque fuese moderado— de la economía, no habría mayor repercusión electoral contra el PRI. El titular del ejecutivo tomó así la decisión política más importante de su sexenio.

## El abuso de las leyes y la politización del FOBAPROA

Para llevar a efecto esta modalidad de rescate, se tuvo que implementar una serie de decisiones de carácter jurídico.

La primera y más importante fue trastocar el sentido originario del seguro de depósito, para que, en vez de otorgar una línea de crédito a cada institución en problemas, se le dieran garantías u obligaciones avaladas y constitutivas de deuda pública a todo el sistema bancario, cubriendo los faltantes de activos en todos los casos.

Esta sola decisión modificó las cosas al grado de que en vez de que las instituciones fueran deudoras de la nación, la nación se convirtió en deudora de las instituciones bancarias. El paso de ahí hasta donde nos encontramos hoy fue sólo cuestión de tiempo.

Tomada esa decisión —por razones que el titular del ejecutivo no ha explicado al país— vino la siguiente: clasificar las garantías del gobierno federal como “pasivos contingentes” para eludir la previa autorización del Congreso de la Unión, utilizando un resquicio de la Ley General de Deuda Pública en su artículo 9,<sup>20</sup> que parece limitar esa autorización al endeudamiento directo, excluyendo al indirecto, como los pasivos contingentes mencionados. Subterfugio endeble y revelador de la filosofía política de la administración.

Endeble, porque los mencionados pasivos no son contingentes, puesto que los pasivos que tienen esa connotación, según el propio glosario de la SHCP, deben estar relacionados a un suceso futuro y revestir incertidumbre. Como es obvio, en el caso que nos ocupa no había ninguna incertidumbre ni suceso futuro qué esperar, puesto que a cambio de los pagarés<sup>21</sup> se adquirieron derechos de crédito sin condicionalidad alguna.

Revelador, porque al amparo de semejante argumento se violentó la disposición constitucional que a la letra dice:

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar

esos mismos empréstitos, y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento a los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.

Esta disposición está en el eje de la división de poderes para evitar que el ejecutivo comprometa el crédito de la nación sin el consentimiento de los gobernados. La historia de este precepto es larga, proviene de la primera Constitución mexicana promulgada en Apatzingán en 1814.<sup>22</sup> De modo que el presidente Zedillo nos informa, en el transitorio de una de sus iniciativas,<sup>23</sup> que ha tenido a bien triplicar la deuda interna sin autorización de las cámaras porque se trata de pasivos contingentes que ahora serán deuda pública soberana. Sin más.

Siguieron otras decisiones consecuentes:

a) Violación a La ley General de Deuda Pública, en tanto que el saneamiento financiero no está autorizado ni en la Constitución ni en la referida ley como destino posible de la deuda; y por la obligación del ejecutivo de informar a la cámara del estado de la deuda y registrarla;

b) Violación a la ley del BANXICO por ausencia de fundamento jurídico para que éste, en su carácter de fiduciario del FOBAPROA, suscribiera títulos de crédito. En el inciso c) de la cláusula tercera del Contrato de FOBAPROA, que señala las operaciones que puede realizar el Fondo, se encuentra la de “suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones en beneficio de las instituciones”. Es el ejercicio de esta facultad lo que ha conducido a la adquisición de la deuda que el ejecutivo pretendió regularizar en el artículo transitorio antes citado.

BANXICO, en su calidad de fiduciario del FOBAPROA, suscribió, a la orden de diferentes instituciones de crédito, diversos pagarés, sin tener facultades para hacerlo, de conformidad con su Ley Orgánica.

BANXICO es una persona de derecho público con carácter autónomo, según lo establece el artículo 1º de la Ley del Banco de México. Siguiendo el principio de legalidad sólo está facultado para hacer lo expresamente previsto en las leyes que le son aplicables. A ello se agrega lo dispuesto en el artículo 7º de su ley que, en su parte final, señala: “El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta ley o en los conexos a ella”.

El propio artículo 7º, en su fracción XI, establece la facultad del Banco para actuar como fiduciario cuando por ley se le encomiende o cuando sean fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o los que el propio banco constituya para cubrir sus obligaciones laborales. El Banco sí puede ser fiduciario del FOBAPROA, pero no ejercer la facultad que, sin fundamento legal, quedó establecida en el inciso *c*) de la cláusula tercera del contrato de fideicomiso. Esta cláusula va contra la ley.

La fracción I del artículo 7º establece la facultad del Banco para operar con valores, éstos son las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa, según el primer párrafo del artículo 3º de la Ley del Mercado de Valores. Por lo tanto, carece de facultad para operar con títulos de crédito que no tengan esta característica.

*c*) Violación a la Ley General de Deuda por avalar deuda fuera de los supuestos permitidos por la ley. Volviendo al inciso *c*) de la cláusula tercera del último convenio modificatorio del FOBAPROA, en él está contenida la facultad del fiduciario para otorgar avales. Esta facultad es distinta a la que ejerció la SHCP respecto de los pagarés indebidamente suscritos por el BANXICO, puesto que no lo hizo con fundamento en el contrato de fideicomiso, sino en los términos del artículo 4º, fracción V, de la Ley General de Deuda Pública.

La dependencia está facultada para otorgar la garantía del Gobierno Federal cuando se trate de la realización de operaciones crediticias que celebre con entidades privadas nacionales. Las condiciones son que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las políticas de desarro-

llo económico y social aprobadas por el ejecutivo; que generen los recursos suficientes para el pago del crédito; y que tengan las garantías adecuadas. Evidentemente, no fue el caso.

d) Violación a la Ley de Instituciones de Crédito por cuanto a la obligación del FOBAPROA de publicar el monto máximo de los depósitos objeto de su protección. El tercer párrafo de la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, impone al fiduciario del FOBAPROA la obligación de publicar, anualmente durante diciembre, en el *Diario Oficial de la Federación*, el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa del Fondo durante el año inmediato siguiente.

Tal obligación no se cumplió. El comité técnico del FOBAPROA publicó en el *Diario Oficial* que “siguiendo la tradición de procurar que los inversionistas no sufran quebranto en caso de resultar insolventes las instituciones de crédito, se procurará el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las instituciones que participan en el fondo, exceptuando las ilícitas, irregulares, o de mala fe, o los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas”. Con ello el mandato de ley se hizo nugatorio.

e) Modificación de las facultades y función del FOBAPROA a través de un convenio de fecha 3 de mayo de 1996, acordado por el comité técnico.<sup>24</sup> La Ley de Instituciones de Crédito fijó, en su artículo 122, las reglas de operación del FOBAPROA. Ahí quedó claramente establecido que se trataba de un fideicomiso cuya finalidad sería la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar los problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple. Se determinó también que cada institución estaría obligada a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias.

La administración del FOBAPROA recayó, de conformidad con la propia ley, en un comité técnico que se excedió en el ejercicio de las facultades que le correspondían, provocando la desnaturalización del fideicomiso y actuando al margen y en contravención del mandato legal. Por decisión del comité técnico, el 3 de mayo de 1996 se reformó el contrato constitutivo del FOBAPROA, al eliminar el párrafo final de la

cláusula tercera que determinaba que “en ningún caso el patrimonio del Fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el gobierno federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El uso de recursos públicos dejó sin sentido la no aplicabilidad al fideicomiso de las normas que rigen a las entidades paraestatales. El Fondo perdió su naturaleza preventiva y sirvió como instrumento para el saneamiento financiero, celebrándose una serie de actos más allá o en contravención de las normas que rigen las finanzas públicas.

f) De manera similar a la operación jurídica, se hizo la presupuestal. Para evitar los controles de la representación política y, en consecuencia, eludir el cuestionamiento de las decisiones adoptadas, el gobierno maniobró para ocultar las cosas a su propia mayoría en la LVI Legislatura, y, a partir de 1997, para impedir que la oposición tuviera acceso a los datos y lo obligara a rendir cuentas o a cambiar el rumbo del saneamiento.

Para ello, se utilizó todo el andamiaje normativo en el que se fundamenta y opera el autoritarismo económico mexicano:

- La presentación tardía del Presupuesto y la Ley de Ingresos, que se hace el 15 de noviembre de conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976, que en su artículo 25 establece la potestad del ejecutivo de reasignar partidas cuando existan recursos no devengados o extraordinarios.
- La Ley General de Deuda Pública, que regula de manera poco clara la deuda avalable (cuyo monto y composición se ignoran).
- La Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que limita la rendición de cuentas, coloca a la cámara en una desventaja temporal decisiva. La cuenta pública es revisada año y medio después del ejercicio de que se trate. Además, convierte a ese órgano técnico de la cámara en auxiliar de la Secretaría

de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues no tiene acción jurisdiccional propia.

- La Ley de Ingresos deja abierta la puerta a la convertibilidad de los montos no utilizados de deuda externa en deuda interna. Con ello se autoriza cada año un déficit potencial mayor al explícito, al amparo del cual se fincaron los tesobonos.

Las diferentes puertas para eludir al congreso se abrieron. Sin informarse a los diputados del monto de los pasivos del FOBAPROA —que, ahora sabemos, ascienden cuando menos a 609,900 millones<sup>26</sup>—, se presentaron diversas solicitudes de recursos en el presupuesto que terminaron por ejercerse en proporciones totalmente distintas a las autorizadas. En 1995 se presupuestaron 326 millones para saneamiento financiero, pero se ejercieron 15,858 millones; en 1996 lo presupuestado fue 1,426 millones de pesos, y lo ejercido 21,879 millones; en 1997, lo presupuestado fue 2,343 millones y lo ejercido 40,757 millones. En total, la cámara aprobó partidas por 4,096 millones de pesos, pero el ejecutivo canalizó 78,495.

En la cuenta pública se siguió la misma metodología. Se evitó informar de la aplicación de los recursos y su vinculación con las garantías públicas otorgadas. Incluso en la cuenta pública de 1997, no se reporta el detalle del uso de los recursos destinados discrecionalmente al FOBAPROA. Los registros de las obligaciones y garantías otorgadas por el gobierno federal se hicieron hasta marzo de 1998.<sup>27</sup>

Las evidencias están ahí. El asunto del FOBAPROA es, por encima de todo, muestra palmaria del autoritarismo y, a la vez, radiografía de las alianzas del gobierno y los grandes intereses privados.

### **Las estrategias en la cámara**

Después de la derrota de la línea intransigente del ejecutivo para impedir la instalación de la cámara en agosto de 1997, llegó el día del Informe. El presidente dirigió un discurso carente de propuestas políticas pero informó que el costo del rescate financiero ya no sería de

6 puntos del PIB sino de 8. No explicó por qué ni ahondó mayormente en el tema.

Aunque en ese momento no lo sabíamos, se iniciaba una intensa contraposición entre el ejecutivo y las reivindicaciones de la cámara, cuyo escenario principal sería el afamado rescate financiero.

Cuando empezaron a funcionar las comisiones, especialmente las de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Crédito Público, y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, fue quedando claro que había muy poca información sobre el saneamiento financiero y que no existía explicación de las decisiones ni un desglose de activos y pasivos del FOBAPROA y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL). La primera batalla sería, entonces, por la información. El PRI y el gobierno se lanzarían a defender la plaza —restringir al máximo la evidencia de las decisiones— y las oposiciones a abrir el debate y conocer el detalle de las operaciones.

En varias ocasiones nos reunimos diputados del Grupo de los 4 (los partidos de oposición) para organizar nuestras acciones.

Fijamos tres objetivos estratégicos:

1. Garantizar la rendición de cuentas de funcionarios públicos, banqueros y socios de la banca, así como de grandes grupos económicos a quienes se respaldaba con fondos públicos.

2. Reducir drásticamente el costo final para el contribuyente sobre la base de salidas distintas a las planteadas por el gobierno.

3. Asegurar un nuevo arreglo institucional de conducción de la economía que impidiera el autoritarismo que llevó al problema del FOBAPROA.

El 16 de octubre de 1997, un grupo de diputados: Alfonso Ramírez Cuéllar, Ricardo García Sáenz, Carmelo Enríquez y Pablo Gómez (PRD), Rogelio Sada (PAN), Alejandro González Yáñez (PT) y Jorge Emilio González (PVEM) presentaron y lograron que se aprobara la creación de una subcomisión investigadora del saneamiento financiero con la misión de hacer una evaluación integral del rescate bancario y proponer las medidas necesarias para corregir las deficiencias que se encontraran.

A los pocos días, se solicitó y obtuvo la primera reunión de trabajo con las autoridades de la CNBV, así como del FOBAPROA. El 24 de octubre, en el Salón Verde, empezó la historia.

Las autoridades hicieron una presentación general y, para nuestra sorpresa, nos informaron que el costo del rescate sería de 12 puntos del PIB y no de 8 como acababa de informar el presidente un mes antes. El director del Fondo, Javier Arrigunaga, nos informó que se habían adquirido 440 mil créditos y que tan sólo 550 créditos superiores a 50 millones de pesos representaban 40% de los pasivos del FOBAPROA.

En esa primera reunión se cuestionó la excesiva discrecionalidad en la actuación del Fondo. Se solicitó el detalle de las operaciones realizadas banco por banco y la forma en la que habían realizado la valuación de la cartera adquirida. Asimismo, se precisó a la autoridad la violación al artículo 122, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, al no publicarse el importe máximo de las obligaciones que anualmente son objeto de protección expresa del Fondo. Los funcionarios respondieron que no estaban violando ninguna Ley y que el FOBAPROA no era un fideicomiso público. Su único argumento fue que no había otra alternativa más que la que aplicó el gobierno.

Alberto Cifuentes (PAN) cuestionó los programas de alivio a deudores instrumentados a la fecha y la eficiencia de los bancos en las asignaciones de los créditos. Lamentó que nunca se hubiera tomado en cuenta la lógica del deudor y aseguró, contrario al dogmatismo oficial, que sí había otras opciones.

Se solicitó la información de activos y pasivos y sólo se obtuvieron respuestas parciales. Las dudas se multiplicaron. La soberbia de los funcionarios fijó el tono de la reunión. El mensaje era claro: no se daría información delicada ni se modificarían decisiones; México era el modelo mundial a seguir. El corazón de la fortaleza fue defendido a capa y espada.

A pesar de ello, fuimos reuniendo información general, aunque a veces confusa. Sabíamos que el costo del rescate estaba implícito en las finanzas públicas; guardado en algún cajón había un elefante que el gobierno quería ocultar. Llegó así el momento del presupuesto. En oc-

tubre, la subcomisión aprobó, con el voto de Felipe de Jesús Rangel y Arturo Saiz Calderón del PAN, y Alfonso Ramírez Cuéllar y Cuauhtémoc Velasco del PRD, su acuerdo 01 que solicitaba las auditorías al FOBAPROA.<sup>28</sup> La lógica era muy simple: ¿Cómo aprobar partidas presupuestales para un programa cuyo monto y operación desconocíamos? La reacción de las autoridades fue proverbial. La presidencia de la CNBV identificó la solicitud como una afrenta: ¿Cómo una auditoría?, ¿Cómo se comparaba a la CNBV con la CONASUPO?, ¿Cómo se atrevían los diputados a pedir cuentas?

Fuimos convocados a una reunión de trabajo en el Club de Banqueros. Eduardo Fernández, para sorpresa de todos los presentes, cuestionó a los diputados al señalar que la cámara no tenía facultades para exigir esa información porque los bancos no están incluidos en las entidades de control presupuestal. Javier Arrigunaga lo secundó. Arturo Saiz y Alfonso Ramírez contestaron que la cámara puede auditar cualquier operación en la que tengan que ver recursos públicos federales. Señalaron que, sin la información, la cámara no accedería a discutir el asunto del FOBAPROA.

En ese tenor, y el estira y afloja derivado de la postura oficial, transcurrieron las negociaciones presupuestales al final de 1997. El gobierno solicitaba 4,500 millones para saneamiento financiero, sin precisar el destino de los fondos, y 6 mil millones para cubrir parte del quebranto de Nacional Financiera (NAFIN), otra historia impresionante. Se acordó exigir el detalle de las operaciones a cubrir. El gobierno cedió. Para sorpresa de todos, se trataba de cubrir operaciones derivadas de los convenios de transferencia de sucursales y títulos a favor de instituciones financieras internacionales. En lugar de que éstas capitalizaran a los bancos adquiridos y, por ende, al sistema financiero mexicano, el erario estaba cubriendo las pérdidas en tanto dichos bancos extranjeros finalizaban el proceso para asumir pleno control de nuestros bancos. Así de sencillo. Incluso se estaba cubriendo el valor de acciones en el mercado con una partida presupuestal.

Sostuvimos diversas reuniones para impedir la autorización de la partida y obligar a la CNBV a enviar la información detallada del con-

junto del FOBAPROA. No lo logramos. Al final la dirigencia del PAN, a pesar de la opinión en contra de muchos diputados de su grupo parlamentario, decidió apoyar la aprobación de la partida solicitada. Alfonso Ramírez Cuéllar (PRD) y Felipe de Jesús Rangel (PAN) propusieron que se integrara una subcomisión para ir autorizando partidas contra análisis de la información y la realización de auditorías. Felipe de Jesús Cantú (PAN) apoyó la propuesta. Santiago Creel (PAN), siempre favorable a la causa, dio también su apoyo a la idea. El propósito no se logró completamente, pero al menos se decidió integrar una subcomisión de seguimiento presidida por Fauzi Hamdan (PAN).

El presupuesto para 1998 se aprobó por 341 votos a favor y 132 en contra. Al conocerse la cuenta pública de 1997, sabríamos de la magnitud del doble juego de la SHCP. Durante los mismos días en los que la CNBV se “desgarraba” las vestiduras para convencernos de apoyar una partida de 2,500 millones, la secretaría transfería en secreto al FOBAPROA 38 mil millones de pesos, provenientes, según la dependencia, de “ingresos extraordinarios” y “gastos no devengados”.<sup>29</sup>

La subcomisión original comenzó a sesionar en febrero de 1998, conjuntamente con la que había sido creada para dar seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y saneamiento financiero. A la par que se mantenía la presión —que de manera destacada tocó llevar a Dolores Padierna (PRD)— para tener acceso a la información hasta ahora oculta, se aceleraron los trabajos para hacer la evaluación jurídica de las operaciones de saneamiento. Pablo Gómez, Cuauhtémoc Velasco y Álvaro Arceo por el PRD, así como Fauzi Hamdan y Juan Miguel Alcántara por el PAN, cada cual por su cuenta, empezaron a desarrollar valoraciones sobre la legalidad de las operaciones bancarias a partir de un elemento fundamental: al eludirse la indispensable autorización de la cámara se había violado la Constitución.

Como al armar un rompecabezas, íbamos integrando poco a poco los elementos para calcular el monto y naturaleza de los pasivos. En reuniones frecuentes, se integró una camaradería muy especial, metapartidista, y compartíamos la escasa información a nuestro alcan-

ce. En eso estábamos cuando, ya iniciado el segundo periodo de sesiones, arribó a la cámara el paquete de iniciativas financieras del presidente. Entre el 31 de marzo y el 2 de abril de 1998 llegaron trece iniciativas.

Desprovista la cámara de los elementos necesarios para el análisis del saneamiento financiero, era evidente el juego del gobierno: aprovechar los calendarios cerrados para pasar el paquete al vapor. Por si fuera poco, las iniciativas planteaban la transferencia de la CNBV y del control de la política monetaria a la esfera autónoma del BANXICO. Dado que el periodo debía cerrarse el 30 de abril, el ejecutivo apostó demasiado en favor de su paquete. Disfrazado, en un transitorio de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, pedía a la cámara el reconocimiento como deuda pública soberana de 552,300 millones de pesos<sup>30</sup> y la disolución del FOBAPROA para crear el Fondo de Garantías de Depósito (FOGADE) y una Comisión de Recuperación de Activos (COREBI).

En los pasillos de la cámara, aquella sesión del 4 de abril, ubicamos el famoso artículo 4º transitorio y el propósito del gobierno de “autonomizar” a la CNBV. El texto de la propuesta de artículo era el siguiente:

Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del gobierno federal, así como los compromisos adquiridos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y apoyadas por el propio Fondo, pasarán a formar parte de la deuda pública directa del gobierno federal. La consolidación de estos pasivos será por un monto de 552,300 millones de pesos, fecha valor 28 de febrero de 1998, y deberá formalizarse, junto con sus accesorios, a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

En razón de lo anterior, se incrementa en la cantidad indicada en el párrafo precedente el monto de endeudamiento

neto interno autorizado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998 y su correspondiente efecto en el Decreto por el que la cámara de diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo ejercicio fiscal.

Se llegó a un acuerdo entre PAN, PRD, PT y PVEM: no se discutiría el paquete en abril habida cuenta de la premura y, sobre todo, por la inexistencia de la información indispensable para tomar decisiones responsables. Enterado el gobierno del acuerdo, diseñó su propia estrategia: a cambio de una aprobación rápida, accedería a dar la información general necesaria para el dictamen (sin los nombres ni el detalle de las operaciones cubiertas) y se harían auditorías después de la aprobación del paquete.

En mayo, en las oficinas del FOBAPROA se hizo una voluminosa entrega de información. Aunque no contábamos con la cartera adquirida por el FOBAPROA, empezábamos a tener elementos para la valoración jurídica. Por fin se consiguió el ejemplar de un pagaré y copia de un contrato del FOBAPROA, mismos que aparecen en los Anexos de este volumen.

El cálculo del gobierno era que con esa información elemental, la cámara tendría que aprobar el paquete. A pesar de todo, el acuerdo de las oposiciones se mantuvo. Se abrió, por fin, el debate público que el gobierno había logrado evitar por tres largos años, y, sobre todo, se obligó a las autoridades a empezar a abrir la caja de los secretos que se pretendía cargar al erario público.

La otra etapa inició en mayo: la lucha por el acceso a toda la cartera adquirida y las operaciones relacionadas para proponer una salida distinta y asegurar la rendición de cuentas. Sin la información, la cámara no podría avanzar. Por la vía del “secreto bancario” el ejecutivo continuaba su estrategia.

Acordamos, entonces, ubicar como prioridad el proceso para realizar la auditoría al FOBAPROA. El gran obstáculo sería que, desprovista la cámara de facultades para requerir la información directamente

a las instituciones bancarias, se tendría que contar con el respaldo de la CNBV y, por lo tanto, tendría que hacerse una difícil negociación con el gobierno y con el PRI.

De manera paralela a la presión por iniciar las auditorías, las subcomisiones diseñaron un conjunto de audiencias para allegarse directamente elementos de información. Después de un debate con la representación del PRI en la subcomisión —formada por Jorge Estefan, José Antonio Estefan, Carlos Jiménez y Dionisio Meade— la mayoría decidió convocar a audiencias públicas. Al término de aquella sesión memorable, Jorge Estefan amenazó con que ningún exfuncionario concurriría.

Las subcomisiones convocaron a audiencias públicas a los interesados en aportar elementos de información relacionados con los objetivos de las mismas. De igual forma acordaron solicitar la comparecencia de Miguel Mancera Aguayo, Pedro Aspe Armella y Manuel Espinosa de los Monteros (interventor de BANPAÍS), pero ellos se negaron a asistir.

El 27 de agosto compareció Ángel Isidoro Rodríguez, el Divino. Su argumento confirmó muchas de las hipótesis de trabajo. Había un mundo feliz entre banqueros y autoridades hacendarias del que formó parte; se habían dado financiamientos importantes al PRI; las cifras no cuadraban después de las intervenciones; la venta de los bancos y sus filiales era poco clara. La CNBV respondió en un desplegado.

Impedida la cámara para obligar a concurrir a todos los convocados, la información oficial siguió sin fluir pero las subcomisiones lograron evidenciar la negativa oficial a rendir cuentas de sus actos.

El 22 de julio de 1998, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de oposición formularon un requerimiento de información al ejecutivo federal.

La información solicitada fue la siguiente:

1. Información sobre los créditos superiores a 20 millones de pesos, que cubran los siguientes elementos: banco acreedor, asignación a FOBAPROA, nombre de quien autorizó la operación y de quien autorizó la contratación absoluta a FOBAPROA, monto del crédito, cré-

dito vencido o vigente (según sea el caso), y garantías otorgadas por el deudor. Acceso, por parte de los diputados designados por los grupos parlamentarios que suscriben, a la base de datos de la CNBV para verificar y ampliar la información.

2. La misma información solicitada en el punto anterior, pero en este caso para 200 créditos cuyo monto sea inferior a 20 millones de pesos y sean seleccionados aleatoriamente, previa determinación de la muestra por parte del contador mayor de Hacienda de la cámara de diputados.

3. Todas las actas de sesiones, certificadas, del comité técnico y del subcomité de operación de FOBAPROA para el periodo de 1994 a la fecha.

4. En cuanto a los despachos designados por la CNBV para valorar los créditos y carteras de los bancos, se solicitaba: lista de los mismos, el procedimiento estipulado y seguido para su designación, y las reglas utilizadas para la evaluación.

5. Descripción y enumeración de las diferentes irregularidades, así como los argumentos legales que motivaron la intervención de la CNVB en todas y cada una de las entidades financieras intervenidas, así como la relación de consejeros y funcionarios sancionados, con el motivo que dio lugar a la sanción.

6. Lista de la adquisición de carteras o inyección de recursos por parte del FOBAPROA a los bancos por fecha, monto y entidad correspondiente, durante los ejercicios de 1997 y 1998.

7. Nombre de los interventores titulares y colaboradores designados por la CNBV para cada entidad financiera intervenida, señalando el tipo de relación laboral que guardan o guardaron con la entidad y las percepciones de esas personas durante el tiempo de la intervención.

8. Registro de las operaciones efectuadas con cobertura cambiaria por fecha, monto e institución bancaria.

9. Composición del total de los pagarés utilizados por FOBAPROA, incluyendo aquellos del Programa de Saneamiento Financiero con el siguiente detalle: monto, fecha de emisión, banco receptor, valor de la cartera por el que se hace la emisión, plazos y tasas de interés pactadas.

10. Respecto del FOBAPROA para el periodo 1995-1998: nómina, organigrama, manual de organización y funciones, descripción de puestos y tipos de responsabilidades.

11. Estados consolidados de los grupos o agrupaciones financieras a las que pertenecen los bancos que fueron rescatados por el FOBAPROA.

12. Respecto del FOBAPROA y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL) para los ejercicios de 1995 a 1998: balances consolidados, costo de operación y estados financieros.

13. Evolución trimestral de la cartera vencida de cada institución de banca en el periodo 1995-1998.

14. Lista de los montos de cartera vencida transferida por cada banco al FOBAPROA como parte de los programas de Capitalización y Saneamiento Financiero.

15. Estimaciones del costo fiscal del FOBAPROA, bajo una misma metodología y con información homogénea que permitiera analizar su evaluación desde el inicio de los programas hasta la fecha, considerando la heterogeneidad e insuficiencia de la información presentada en informes anteriores y especialmente el último corte presentado en junio de 1996 (desde el inicio de la crisis hasta el primer trimestre de 1996), diciembre de 1997 (abril de 1996 a junio de 1997), y abril de 1998 (julio de 1997 a marzo de 1998). Además de la información a dichas fechas, la cual se solicitaba a partir de los antecedentes, se pedía presentar la estimación del costo fiscal al cierre de cada ejercicio de 1995 a 1998 y a la fecha.

16. Información detallada de la aplicación de recursos presupuestales asignados al FOBAPROA.

El gobierno contestó, por conducto de la Secretaría de Gobernación, que la información no podía proporcionarse sino a las comisiones, y que no era posible violentar el secreto bancario establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Se generó una fuerte tensión política habida cuenta de la proximidad del informe presidencial: el ejecutivo cedió. El 17 de agosto se firmó el acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concerta-

ción Política (CRICP) incluido el PRI. A pesar de que el compromiso era entregar la información antes del IV Informe, la información parcial llegó el 31 de agosto, la información nominativa se restringió a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El tema generó, sorprendentemente, divisiones internas en el PRI. Surgió el grupo Reflexión, que presentó una propuesta y apoyó también las auditorías. Por fin, después de cinco meses, la cámara obtuvo las actas del comité técnico del FOBAPROA y se las entregó a los auditores coordinados por el canadiense Michael Mackey. Se había conseguido un gran avance: habría rendición de cuentas.

No obstante, el siguiente paso, el acceso directo a la información de FOBAPROA y los bancos, se volvió a detener. El PRI había introducido un párrafo que sirvió como pretexto para cubrir la táctica gubernamental de diferir lo más posible el trabajo de los auditores de la cámara. Después se conocería la razón: la CNBV había ordenado su propia auditoría previa para “limpiar” al FOBAPROA de créditos y operaciones cuestionables antes de que entraran los auditores del congreso.

Preocupados por el estancamiento de las auditorías y la escasa disposición del gobierno en la “mesa de alto nivel” para disminuir el costo fiscal, Dolores Padierna (PRD), Ricardo Cantú (PT), Eduardo Mendoza Ayala (PAN), Jorge Emilio González (PVEM) y los diputados independientes, promovimos la censura política al ejecutivo federal. Dos veces se interrumpió la sesión por tácticas del PRI y, finalmente, los puntos de acuerdo se remitieron a la CRICP.

Para inicios de diciembre estaba claro que si bien no se habían conseguido todavía los objetivos puesto que se tenía un acceso parcial y limitado a la información, se había logrado abrir el debate público e impedir una aprobación al vapor. La cámara opositora —acusada de improductiva y conflictiva por los voceros oficiales— había podido abrir el debate y modificar los designios del presidente. Por primera vez en décadas el ejecutivo tendría que cambiar su propuesta: se habían creado las condiciones para abrir paso a una salida diferente al problema.

## El acuerdo final del PAN con el gobierno

Como resultado de la tensión creciente que se había generado, se integró la famosa “mesa de alto nivel” que terminó por publicitar puntos de acuerdo genéricos sin plantear cómo se resolverían los tres puntos principales: reducción del costo fiscal, rendición de cuentas y nuevo arreglo institucional para superar el autoritarismo económico.

Así las cosas, el día 13 de noviembre llegó al congreso el Presupuesto de Egresos para 1999 y con él también el momento de las definiciones. El 19 de noviembre, el diputado Fauzi Hamdan y 52 diputados de Acción Nacional, presentaron una iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario a través de la cual se pretendía dar solución al caso FOBAPROA.

Junto con la propuesta técnica, el PAN concentró la tensión con el gobierno, hasta el último momento, al exigir la renuncia de Guillermo Ortiz (gobernador del BANXICO) y las de Eduardo Fernández y Javier Arrigunaga (presidente y vicepresidente de la CNBV). Ello se consideraba un movimiento político básico que permitiría deslindar al PAN de la política gubernamental. Sin embargo, la presión de los legisladores panistas que mantenían esta exigencia —y que por momentos obligaron a Felipe Calderón, presidente del partido, y a Carlos Medina Plascencia, su coordinador parlamentario, a condicionar la solución del FOBAPROA a que el gobierno aceptara esta demanda— finalmente cedió al compromiso.

En favor del arreglo se incluyeron desplegados y anuncios televisivos del gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, así como de la Asociación de Banqueros de México. Se hicieron entonces cambios al artículo 76 de la Ley y al segundo artículo transitorio, con objeto de que los representantes del gobierno en la Junta del nuevo instituto pudieran nombrar suplentes; el instituto funcionaría a partir de marzo de 1999, a pesar de que Guillermo Ortiz quedara excluido. Según los dirigentes panistas, éste renunciaría antes de esa fecha; pero un grupo de doce diputados panistas, en abierta disidencia, acusaron a sus dirigentes de olvidar uno de sus compromisos más importantes: Ortiz

no se había retirado antes de que el PAN votara con el gobierno.

Esos diputados establecerían un nuevo precedente al votar contra la iniciativa de Ley presentada por su partido; otros no asistieron a la sesión de la cámara el 12 de diciembre. El momento más dramático ocurrió el viernes 11 de ese mes, cuando Eduardo Mendoza Ayala advirtió a sus colegas:

Por favor, tengamos memoria y conciencia, señores... no seamos una vez más la mano que le da oxígeno a ese cadáver que es el PRI y que le permite seguir viviendo... recordemos lo que ha pasado en los últimos diez años cuando hemos votado con el PRI... Y hoy, compañeros, si votamos en favor del acuerdo que la dirigencia del partido ha negociado con el gobierno y con el PRI, cometeremos el mismo error, o quizá uno de mayores proporciones que todos los anteriores.

Esa misma noche, la Comisión de Hacienda de la cámara de diputados aprobó el dictamen con 19 votos del PRI y del PAN y uno en contra del PVEM. Fue ratificado al día siguiente en la cámara con 325 votos a favor y 159 en contra, incluyendo a los doce panistas, siete priístas, cinco legisladores independientes, y todos los de las bancadas del PRD, PT y PVEM. El senado aprobó el dictamen el domingo 13 de diciembre con 93 votos a favor y 10 en contra —incluidos cuatro senadores priístas— y una abstención.

El FOBAPROA se mantendría en fase de liquidación mientras se pasaban al nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) —que sustituiría al fondo— los activos que, una vez concluidas las auditorías, se consideraran producto de operaciones válidas.

Originalmente, el PAN partía del análisis de las causas de la crisis bancaria mexicana al señalar, entre otras, una política económica errática en materia monetaria y cambiaria y la forma como se llevó a cabo la privatización. El PAN establecía la violación al artículo 73 fracción VIII de la Constitución, que exige la previa autorización y aprobación del congreso para contraer deuda pública. A pesar de ello, propuso que las operaciones que dieron lugar a la compra de cartera se revirtieran,

para “la salvaguarda de los intereses de quienes de buena fe celebraron tales operaciones, y en virtud de que se causarían mayores daños y perjuicios al no reconocer esos pasivos que al reconocerlos”. Así, el PAN constituyó la garantía del IPAB sobre el valor de la cartera en favor de los deudores y en beneficio de los bancos (véase el anexo de la p. 69). Si el deudor de la cartera no paga, el IPAB liquidará al banco el importe del riesgo compartido hasta por el monto efectivamente no cubierto. Dichos montos son, de hecho, deuda pública indirecta y su servicio se cubrirá con partidas presupuestales anuales.

De este modo, el congreso otorgará al IPAB los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones; en el acuerdo aprobado en diciembre, se establece que se creará un “ramo específico” dentro del presupuesto para tal fin. Una de las preocupaciones principales de quienes pensamos que este acuerdo no debió aprobarse, por contar con información limitada (lo que redundó en aceptar operaciones irregulares), es el tratamiento que se propone para operaciones similares de rescate en el futuro. Por ejemplo, se dejó la puerta abierta para un nuevo e inmediato rescate —los diputados no conocíamos los detalles— del Banco del Atlántico, PROMEX y BANCRECER. También se estableció que si el IPAB no contara con recursos suficientes para enfrentar un problema, podría solicitar al congreso aún mayores apoyos; peor aún, se permitía al ejecutivo intervenir en situaciones de emergencia, cuando todos hemos visto los desastres que ocurren cuando el congreso no supervisa sus decisiones.

Si como consecuencia de las auditorías fueran detectadas operaciones ilegales, ilícitas, fraudulentas, o contrarias a los sanos usos y prácticas bancarios, los bancos tendrían que cubrir el importe de las mismas disminuyendo así el monto de las garantías que el IPAB haya otorgado para tales carteras. Hubo también un acuerdo mediante el cual un partido regresaría los fondos depositados ilegalmente en el FOBAPROA a través de descuentos a los fondos públicos a los que tiene derecho anualmente. Las anteriores medidas permitirían que los bancos emitieran títulos valor con garantía del propio IPAB.

El Instituto, descentralizado del gobierno federal, estaría super-

visado permanentemente por el congreso, a quien debería proporcionar información periódica y detallada de sus actividades. También se encargaría de administrar el seguro bancario. Por vez primera se estableció un límite para éste, que alcanzará, a partir de enero del 2006, un total de 400,000 unidades de inversión (UDIS), equivalentes, al final de 1998, a casi 90,000 dólares.

Adicionalmente, se diseñó, a partir de acuerdos anteriores, un programa de apoyo a deudores que significaría quitas en el corto plazo. El programa, cuyos detalles se presentan en el tercer capítulo de este libro, fue muy criticado por los propios diputados de Acción Nacional. El impacto de la capitalización de intereses era de tal magnitud (el valor de las UDIS, la medida en que muchos fueron contratados, había crecido 2.3 veces), que la quita, en el mejor de los casos, sólo serviría para aplazar las cosas.<sup>31</sup>

Por ejemplo, si un adeudo de 100 pesos creció hasta 230 pesos y se redujo a 126.50 mediante el descuento de 45%, la deuda será aún mayor a la cantidad contratada originalmente, y crecerá de nuevo al dispararse las tasas de interés, circunstancia común en 1998 y 1999.

El desenlace fue, así, el peor de todos.

El PAN sufrió un severo desprestigio y una crisis moral en sus filas. A cambio, no avanzó prácticamente en nada. Aun si hubiera acuerdos políticos debajo de la mesa para impulsar la segunda vuelta o reducir el número de diputados de representación proporcional, el PAN difícilmente se constituiría en la principal opción opositora en 1999 y hasta en el 2000. Su credibilidad nunca estuvo tan cuestionada. El PRI fue el más aventajado de esta historia. Las finanzas públicas quedaron seriamente comprometidas por un largo periodo.

En vez de lograr un cambio en el régimen político, el PAN se convirtió en el socio menor y, con ello, otorgó un salvoconducto al PRI hasta el año 2000 y, tal vez, más allá.

NOTAS

<sup>1</sup> Las iniciativas transfieren el control de la política cambiaria de la Secretaría de Hacienda al Banco de México, y otorgan a esa institución el control sobre la supervisión del sistema financiero y la regulación del mercado de valores a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>2</sup> La deuda pública interna de México, en 1997 ascendía a 295,209.2 millones de pesos y su servicio anual a 45,828.1 millones de pesos. Al 31 de septiembre de 1998, el monto de los pasivos del FOBAPROA llegó a 609,928 millones de pesos, poco más del doble de toda la deuda interna y equivalente a 15.7% del PIB esperado para 1998. Estos pasivos representan 54.7% del total del activo del sistema financiero a junio de 1998 (1,114,415.52 millones de pesos).

<sup>3</sup> Es evidente que si hubiese un sistema de rendición de cuentas, la administración habría seguido otra ruta y habría limitado los costos fiscales.

<sup>4</sup> El FOBAPROA fue creado por la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

<sup>5</sup> Artículo 4º del convenio modificadorio al FONAPRE del 18 de octubre de 1990.

<sup>6</sup> Estaba a la vista la experiencia de los Savings and Loans en Estados Unidos, con su caudal de costo fiscal —200 mil millones de dólares— y corrupción, así como la crisis de la banca chilena en 1990.

<sup>7</sup> El FONAPRE fue creado el 10 de noviembre de 1986 como resultado de las primeras acciones tendientes a reprivatizar la banca con la emisión de los famosos Certificados de Aportación Patrimonial (CAP'S) hasta por 33% de las acciones de cada Sociedad Nacional de Crédito. Su fundamento jurídico fue el artículo 77, fracción v, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

<sup>8</sup> Miguel Mancera Aguayo, a la sazón director del Banco de México, fue citado a audiencia por las Subcomisiones Unidas de Investigación del Saneamiento Financiero, con fecha 28 de agosto de 1998, pero se negó a asistir. Nunca se supo por qué no actuó el Banco de México.

<sup>9</sup> El Banco Obrero fue intervenido el 26 de mayo de 1994. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) señaló que la intervención derivó “de los apoyos recibidos por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, su problemática jurídica, la venta de su red de sucursales, así como con el propósito fundamental de realizar en forma más expedita todos los procesos para su disolución y liquidación”. Cremi-Unión fue intervenido el primero de septiembre de 1994 con el argumento de que en la supervisión realizada por la CNBV se habían detectado operaciones irregulares, como créditos otorgados por Banco Unión para la compra de acciones del propio Banco Unión, S. A. y del grupo financiero Cremi, S. A. de C. V., sin que dichas irregularidades se aclararan. Cómo se realizaron dichas operaciones sin conocimiento oportuno de la CNBV y por qué no se actuó contra los funcionarios responsables, sigue siendo un misterio.

<sup>10</sup> En su discurso de toma de posesión, Zedillo dijo: “Nuestro reto más importante es lograr condiciones dignas en la vida de cada familia mexicana. El progreso económico sólo tiene sentido si llega al hogar de cada mexicano”. “El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado. México necesita muchos más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos. Para crear esos empleos la economía debe crecer de manera sostenida, a un ritmo mucho mayor que la población. Para que los empleos estén cada vez mejor remunerados se requiere el aumento sostenido de la productividad.” “Hoy ante nosotros se presenta una oportunidad sin precedente para conseguir

el crecimiento económico que demanda la población. Además del mercado interno en expansión, contamos ahora con enormes mercados a los que tenemos acceso gracias a las negociaciones comerciales celebradas con otros países.”

<sup>11</sup> Incluyendo los 85,000 millones de pesos devengados de 1995 a 1997.

<sup>12</sup> En la lista de los pagarés entregada a la H. Cámara de Diputados unas horas antes del IV Informe de Gobierno, el 31 de agosto de 1998, destaca la ausencia de los pagarés destinados a BANCRECER, una de las operaciones más cuantiosas realizadas por el Fondo y reportadas anteriormente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>13</sup> Véase el *Boletín Estadístico de Banca Múltiple* de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de junio de 1997.

<sup>14</sup> Éste es un ejemplo de las inconsistencias en la información parcial reportada al congreso. Mientras que en octubre de 1997 se informó que 550 créditos mayores a 50 millones de pesos equivalían aproximadamente a 145,000 millones de pesos, la lista de los créditos superiores a 20 millones de pesos reportada el 31 de agosto de 1998, suma 88,226 millones de pesos, cuando deberíamos esperar que fuera mayor a los 145,000 millones de pesos.

<sup>15</sup> La UCABE o “Barzón de los ricos”, a diferencia del de los pobres, sí funcionó. Fue liderada por Eduardo Bours, dirigente del Consejo Coordinador Empresarial, con el respaldo del gobierno en 1995. El organismo reestructuró créditos en condiciones aún desconocidas para el público y la Cámara.

<sup>16</sup> En el convenio con INVERLAT, se le otorga la administración de éste al Banco de Nueva Escocia, pero el FOBAPROA se compromete a mantenerlo capitalizado hasta que el Banco de Nueva Escocia decida ejercer o no su opción a compra. En lo que respecta a la operación de SERFIN con el Hong Kong Shanghai Bank (HSBC), el FOBAPROA otorgó al último una protección respecto del valor de mercado de su inversión. Bajo esta protección, en el supuesto de que el promedio del valor de mercado (en dólares de Estados Unidos) de las acciones del Grupo Financiero Serfin, S. A. que representen la inversión de HSBC (en los noventa días que precedan el sexto aniversario de la fecha en que se lleve a cabo la inversión) sea inferior al monto originalmente invertido, FOBAPROA pagará a HSBC la diferencia. En febrero de 1999 la compra y venta de acciones de SERFIN se suspendió en la bolsa de Nueva York por su escaso valor.

<sup>17</sup> La penetración en el mercado se mide como el activo de la institución entre el activo total del sistema financiero. Los activos tomados son a junio de 1994, reportados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>18</sup> Un buen ejemplo es la decisión de Manuel Espinosa de los Monteros, interventor de BANPAÍS, de renovar los créditos de Jorge Lanckenau en una carta de media cuartilla fechada en 1995.

<sup>19</sup> Las intervenciones realizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores siempre se llevaron a cabo antes de que el FOBAPROA instrumentara algún programa de capitalización de la institución, lo cual hacía que los accionistas no tuvieran incentivos para tratar de sanear su banco.

<sup>20</sup> Resquicio del que nos dimos cuenta los diputados gracias a los comentarios sobre el tema de Alicia Salgado, reportera especializada.

<sup>21</sup> Véase el ejemplar de un pagaré reproducido en los Anexos de este libro.

<sup>22</sup> El texto del artículo relativo era el siguiente: “Al supremo congreso pertenece exclusivamente: Artículo 113: Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación”.

<sup>23</sup> Artículo 4º transitorio de la iniciativa de Ley para la Recuperación de Bienes: “las obligaciones contraídas por el FOBAPROA y el FAMEVAL que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del

gobierno federal, así como los compromisos adquiridos por el FOBAPROA y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y apoyadas por el propio Fondo, pasarán a formar parte de la deuda directa del gobierno federal”.

<sup>24</sup> El Comité Técnico del FOBAPROA está integrado, de acuerdo con la cláusula 4ª del convenio constitutivo, por nueve miembros propietarios: 4 son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3 por el Banco de México, y 2 por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La presidencia recae en el secretario de Hacienda y Crédito Público.

<sup>25</sup> Adición publicada el 16 de diciembre de 1977 y reformas del 17 de noviembre de 1982. El legislativo cuenta con cuatro semanas para analizar el presupuesto. En Estados Unidos el proceso toma nueve meses.

<sup>26</sup> Declaración de José Ángel Gurría el 26 de noviembre de 1998.

<sup>27</sup> Oficio núm. 305.1.3.2.107 de la Dirección General de Crédito Público de la SHCP dirigido al Contador Mayor de Hacienda el 30 de marzo de 1998.

<sup>28</sup> Considerando:

Que la función de fiscalización de la H. Cámara de Diputados tiene como propósito asegurar la adecuada rendición de cuentas y evitar desviaciones o casos de corrupción como los que hemos observado los mexicanos en los años recientes y que, para realizar plenamente dicha función, debe fiscalizarse el ejercicio de los recursos públicos;

Que en 1995 el gobierno federal aplicó 15 mil millones y en 1996 20 mil millones de pesos para programas de apoyo al sistema financiero teniendo como principal vía el FOBAPROA;

Que, en consecuencia, dicha erogación está enunciada en la cuenta pública de 1995 y 1996 bajo el rubro Programas de Apoyo Financiero;

Que esta Cámara no cuenta a la fecha con informes detallados de las operaciones del FOBAPROA en el periodo y carece de elementos para precisar si dichas operaciones se han efectuado o no conforme a derecho y al interés público;

Que de conformidad a las disposiciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 3, 7, 10 y demás conducentes de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor puede ordenar la práctica de auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública, como es el caso del FOBAPROA;

Que es indispensable someter a escrupulosa supervisión todas y cada una de dichas operaciones habida cuenta de que las adquisiciones de cartera bruta vía FOBAPROA en el periodo 1996-1997 suman ya 363 mil millones y no se ha aplicado ninguna auditoría;

Por ello, esta subcomisión acuerda:

1. Dirigirse a las presidencias de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y la de Hacienda y Crédito Público para que procedan a solicitar a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se inicien de inmediato las auditorías sobre el ejercicio 1995 y 1996 del FOBAPROA;

2. Solicitar que los servicios profesionales que se contraten para efecto del punto anterior no tengan relación de ninguna naturaleza con la banca múltiple ni el propio FOBAPROA;

3. Solicitar que esta subcomisión participe directamente en el proceso de realización de las auditorías y tenga acceso a toda la información que se genere.

<sup>29</sup> La otra parte del autoritarismo económico, ya que ambos conceptos son discretionales.

<sup>30</sup> Monto del FOBAPROA a febrero de 1998. En octubre de 1997 se nos había dicho que era de 383,000 millones. Hay una ligera diferencia de 159,300 millones.

<sup>31</sup> A diferencia de lo que decía el gobierno en 1995 sobre la imposibilidad de hacer “quitas” para

no fomentar la cultura del “no pago” y para no aumentar el costo fiscal, ahora el PRI propone, después de múltiples programas de apoyos ineficientes, un programa de deudores basado en “quitas” de hasta 45% del monto de las deudas.

*Total de pagarés utilizados por el FOBAPROA  
(incluyendo saneamiento financiero)*

FIDEICOMISO Y/O OPERACIÓN	MONEDA EN QUE SE PACTÓ EN 1998 <sup>1</sup>	MONTO DEL PAGARÉ AL 28 DE FEBRERO (pesos)	FECHA DE EMISIÓN	PLAZO	TASA DE INTERÉS	VALOR NETO DE LA CARTERA Y/O VALOR INICIAL DEL PAGARÉ <sup>2</sup> (pesos)
Atlántico I	pesos	6,182,298,214	30/09/95	10 años	tasa I	2,501,675,560
Atlántico I	dólares	939,604,853	30/09/95	10 años	tasa III	1,198,324,440
Atlántico II	dólares	380,212,887	30/06/96	10 años	tasa XII	290,584,103
Atlántico II-1	pesos	2,513,230,929	30/06/96	10 años	tasa VII	1,659,415,897
Atlántico II-2	pesos	442,944,299	31/12/96	10 años	tasa VIII	340,000,000
Atlántico II-3 <sup>15</sup>	pesos	175,070,345	09/10/96	10 años a partir de 01/96	GETES 9I	129,128,726
<b>TOTAL</b>		<b>10,633,361,527</b>				<b>6,119,128,726</b>
BANAMEN I	pesos	20,301,582,997	15/12/95	10 años	GETES 9I	9,030,780,380
BANAMEN I	dólares	3,837,692,387	15/12/95	10 años	tasa IV	5,922,145,649
BANAMEN II	pesos	10,422,218,793	31/12/96	10 años	tasa VIII	8,000,000,000
<b>TOTAL</b>		<b>34,561,494,177</b>				<b>22,952,926,029</b>
BANGEN	pesos	1,000,539,132	01/11/96	10 años <sup>6</sup>	TIEE 28+2.965 hasta 31/01/98 <sup>5</sup>	705,540,606
BANGEN	pesos	1,602,755,186	01/11/96	18 meses	TIEE 28+2.965 hasta 31/01/98 <sup>5</sup>	1,130,199,538
BANGEN <sup>12</sup>	pesos	13,373,786,300	27/02/97	10 años	TIEE 28+2.965 hasta 31/01/98 <sup>5</sup>	10,471,921,241
BANGEN	pesos	1,099,237,063	01/11/96	10 años <sup>6</sup>	TIEE 28+2.965 hasta 31/01/98 <sup>5</sup>	775,138,481
BANGEN	dólares	73,608,476	01/11/96	10 años <sup>6</sup>	Se determina de acuerdo con los pasivos del banco <sup>7</sup>	61,280,070
BANGEN	dólares	227,013,762	01/11/96	18 meses	Se determina de acuerdo con los pasivos del banco <sup>7</sup>	188,992,238
BANGEN	dólares	2,060,224,272	27/02/97	10 años	Se determina de acuerdo con los pasivos del banco <sup>7</sup>	1,758,456,313
<b>TOTAL</b>		<b>19,437,164,191</b>				<b>15,090,828,487</b>
BANGOMER I	pesos	21,578,572,121	31/12/95	10 años	tasa I	10,951,097,762
BANGOMER I	dólares	4,573,393,424	31/12/95	10 años	tasa IV	4,648,902,238
BANGOMER II	pesos	10,422,218,793	31/12/96	10 años	tasa VIII	8,000,000,000
<b>TOTAL</b>		<b>36,574,184,338</b>				<b>23,600,000,000</b>

BANORTE I-1	pesos	726,772,325	23/11/95	Último día hábil de 11/2005	tasa I	834,676,224
BANORTE I-1	dólares	n.d.	23/11/95	Último día hábil de 11/2005	tasa III	48,020,716
BANORTE I-2	pesos	556,584,489	29/12/95	Último día hábil de 11/2005	tasa I	284,152,591
BANORTE I-2	dólares	92,426,426	29/12/95	Último día hábil de 11/2005	tasa III	96,341,747
BANORTE I-3	pesos	571,067,712	29/02/96	Último día hábil de 11/2005	tasa II	336,885,240
BANORTE II-1	pesos	2,699,955,905	30/06/96	10 años	tasa VII	1,782,705,162
BANORTE II	dólares	284,318,023	30/06/96	10 años	tasa XIII	217,294,838
BANORTE II-2	pesos	595,003,960	31/12/96	10 años	CETES 91	467,073,098
<b>TOTAL</b>		<b>5,526,128,840</b>				<b>4,067,149,616</b>
BANPAÍS	pesos	9,375,000,559	01/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>11</sup>	8,713,354,005
BANPAÍS	pesos	175,554,029	02/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>11</sup>	163,288,837
BANPAÍS	pesos	95,278,826	17/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>11</sup>	89,649,384
BANPAÍS	dólares	2,169,719,086	01/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>12</sup>	2,022,796,495
BANPAÍS	pesos	14,501,287,431	28/11/97	2 años	CETES 28	13,827,322,261
BANPAÍS Vehículo	pesos	6,077,683,551	01/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>11</sup>	5,648,747,031
BANPAÍS Vehículo	dólares	3,339,808,147	01/12/97	10 años	Se determina de acuerdo con la captación del banco <sup>12</sup>	3,108,443,294
<b>TOTAL</b>		<b>32,394,523,482</b>				<b>33,573,601,307</b>
BBV I <sup>14</sup>	pesos	3,776,868,754	31/07/96	10 años a partir del 30/06/95	CETES 91	3,739,336,362
BBV I <sup>14</sup>	dólares	2,191,182,046	31/07/96	10 años a partir del 30/06/95	tasa VI	2,069,338,983
BBV II-1 <sup>14</sup>	pesos	5,097,684,349	31/07/96	10 años a partir del 02/01/96	tasa IX	3,457,896,614
BBV II-1 <sup>14</sup>	dólares	676,010,017	31/07/96	10 años a partir del 02/01/96	tasa XIII	520,715,364
BBV II-2 <sup>14</sup>	pesos	157,683,581	27/12/96	10 años	tasa IX	120,719,801
BBV II-2 <sup>14</sup>	dólares	40,375,688	27/12/96	10 años	tasa XIII	33,533,567
BBV II-3 <sup>15</sup>	pesos	175,070,343	09/10/96	10 años a partir del 02/01/96	CETES 91	129,128,725
<b>TOTAL</b>		<b>12,114,874,778</b>				<b>10,070,669,416</b>
Bital I	pesos	6,864,693,960	30/09/95	10 años	tasa I	3,024,803,447
Bital I	dólares	1,611,731,860	30/09/95	10 años	tasa III	1,363,967,793
Bital II	dólares	933,935,778	01/04/96	10 años	tasa XIII	618,957,607
Bital II-1	pesos	3,899,254,443	01/04/96	10 años	tasa X	2,381,103,678
Bital II-2	pesos	228,848,288	31/12/96	10 años	tasa VIII	175,661,856
<b>TOTAL</b>		<b>13,538,464,329</b>				<b>7,564,494,381</b>

CONFÍA	pesos	26,088,535,219	20/02/98	16 amort trim. hasta 01/06/2002	TIIE 28+4 hasta 28/02/99 <sup>7</sup>	25,924,465,757
<b>TOTAL</b>		<b>26,088,535,219</b>				<b>24,465,757</b>
PROMEX	pesos	5,785,752,684	30/09/95	10 años	tasa I	2,654,481,250
PROMEX	dólares	255,534,196	30/09/95	10 años	tasa III	375,518,750
<b>TOTAL</b>		<b>6,041,286,880</b>				<b>3,030,000,000</b>
Santander	pesos	9,098,618,013	01/10/96	Último día hábil de 03/2007	Del 01/10/96 al 15/01/97 CETES 91+1.65 luego TIIE 91 <sup>8</sup>	7,184,797,534
Santander	pesos	10,738,123,848	01/10/96	Último día hábil de 03/2007	Del 01/10/96 al 15/01/97 CETES 91+1.65 luego TIIE 91 <sup>9</sup>	6,701,300,482
Santander	pesos	2,853,727,822	01/10/96	Último día hábil de 12/2007	Del 01/10/96 al 15/01/97 CETES 91+1.65 luego TIIE 91 <sup>9</sup>	2,060,379,495
Santander	dólares	3,091,277,020	01/10/96	Último día hábil de 03/2007	LIBOR +37 <sup>8</sup>	4,522,440,000
Santander	dólares	3,068,355,474	01/10/96	Último día hábil de 03/2007	LIBOR +37 <sup>10</sup>	3,851,988,662
<b>TOTAL</b>		<b>28,850,102,177</b>				<b>24,320,906,173</b>
SERFIN deuda						
soberana	dólares	1,079,150,023	23/12/96	24 amort. al mes desde 02/97	CCP en dólares+0.5 <sup>3</sup>	2,158,156,744
SERFIN						
Hipotecario	pesos	6,769,999,477	01/01/97	10 años	CETES 91+2 hasta 01/01/2000 luego CETES 91+1.35	5,200,000,000
SERFIN I	pesos	9,611,440,675	30/06/95	10 años	tasa V	3,703,275,707
SERFIN I	dólares	1,124,758,698	30/06/95	10 años	tasa III	1,236,724,515
SERFIN II	pesos	29,158,035,353	02/01/96	10 años	tasa XI	15,582,959,071
SERFIN II	dólares	5,973,965,504	02/01/96	10 años	tasa XIII	4,385,040,929
SERFIN						
Capitalización I	pesos	1,019,011,366	18/12/97	Último día hábil de 09/1999	CETES 91+2	976,232,583
SERFIN						
Capitalización II	pesos	1,019,011,366	18/12/97	Último día hábil de 12/1999	CETES 91+2	976,232,583
SERFIN						
Capitalización III	pesos	1,019,011,366	18/12/97	Último día hábil de 03/2000	CETES 91+2	976,232,583
SERFIN						
Capitalización IV	pesos	1,019,011,366	18/12/97	Último día hábil de 06/2000	CETES 91+2	976,232,583
SERFIN						
Topolobampo	dólares	520,554,372	08/11/96	24 amort. al mes desde 06/12/96	CCP en dólares+0.5 <sup>4</sup>	1,281,129,480
<b>TOTAL</b>		<b>58,313,949,566</b>				<b>37,452,216,778</b>
<b>TOTAL</b>		<b>284,074,069,504</b>				<b>213,766,386,670</b>
<b>PAGARÉS</b>						

## NOTAS:

*n.d.*: cifra no disponible.

<sup>1</sup> Para convertir los montos en dólares a pesos se utilizó el tipo de cambio aplicable al último día hábil de febrero de 1998.

<sup>2</sup> Para convertir los montos en dólares a pesos se utilizó el tipo de cambio aplicable a la fecha de cada operación.

<sup>3</sup> SERFIN Deuda Soberana: las partes pueden modificar trimestralmente dicha tasa de interés; en caso de no llegar a un acuerdo la tasa será CCI en dólares.

<sup>4</sup> SERFIN Topolobampo: las partes pueden modificar trimestralmente dicha tasa de interés; en caso de no llegar a un acuerdo la tasa será CCI en dólares.

<sup>5</sup> BANCEN: después de esa fecha, la tasa de interés en pesos se determina de acuerdo con los intereses generados por los pasivos del banco, sus gastos de operación y los pasivos onerosos y captación sin intereses.

<sup>6</sup> BANCEN: a partir del final del cuarto año de vigencia, el saldo insoluto será cubierto en siete pagos anuales.

<sup>7</sup> BANCEN: la tasa de interés en dólares depende de los intereses devengados en dólares a cargo del banco, los pasivos onerosos y la captación de intereses.

CONFIA: del primero de marzo de 1999 al 29 de febrero del 2000 la sobretasa es de 3.75; del primero de marzo del 2000 al 28 de febrero del 2001, de 3.5; del primero de marzo del 2001 al 28 de febrero del 2002, de 3.25; del primero de marzo del 2002 al vencimiento es de 2 puntos porcentuales.

<sup>8</sup> Santander Mexicano: estas operaciones se formalizaron en abril de 1997 con fecha valor de octubre de 1996. Los intereses se pagan trimestralmente.

<sup>9</sup> Santander Mexicano: estas operaciones se formalizaron en abril de 1997 con fecha valor de octubre de 1996. Los intereses generados desde el inicio hasta el 31 de diciembre de 1997 se capitalizan trimestralmente. A partir de enero de 1998 se pagan trimestralmente.

<sup>10</sup> Santander Mexicano: esta operación deriva de la opción para la adquisición de derechos fiduciarios sobre las acciones de CINTRA. Se formalizó el 14 de marzo de 1997.

<sup>11</sup> BANPAIS: Los intereses dependen del costo de captación, gastos operativos, ingresos no financieros, intereses y un rendimiento real de 0.5% mensual. Se capitalizan durante 24 meses y después se pagan trimestralmente.

<sup>12</sup> BANPAIS: Los intereses dependen del costo de captación en dólares del banco. Se capitalizan durante 24 meses y después se pagan trimestralmente.

<sup>13</sup> BANCEN: El monto del pagaré correspondiente al segmento por 10,471 millones incluye las obligaciones de pago a cargo de FORAPROA derivadas de los recursos aportados por FORAPROA para la capitalización de BANCEN conforme al numeral 1.3 de las Bases.

<sup>14</sup> BBV: cifras de cartera y pagará provisionales, ya que no se ha terminado el proceso de cierre de entrega de cartera con dicho intermediario.

<sup>15</sup> Atlántico y BBV: 29,128,725 fueron cubiertos en efectivo.

Tasa I: de la suscripción al 30 de junio de 1996 CETES 91; del primero de julio de 1996 al 31 de marzo de 1999 CETES 91+2; del primero de abril de 1999 al vencimiento CETES 91+1.35.

Tasa II: de la suscripción al 30 de junio de 1996 CETES 91; del primero de julio de 1996 al 30 de junio de 1999 CETES 91+2; del primero de julio de 1999 al vencimiento CETES 91+1.35.

Tasa III: de la suscripción al 30 de septiembre de 1996 LIBOR+5; del primero de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996 LIBOR+3.5; del primero de enero de 1997 1/8 de punto menos al mes hasta llegar a LIBOR+1.

Tasa IV: de la suscripción al 30 de septiembre de 1996 LIBOR+4; del primero de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996 LIBOR+3.5; del primero de enero de 1997 1/8 de punto menos al mes hasta llegar a LIBOR+1.

Tasa V: de la suscripción al 31 de marzo de 1996 CETES 91; del primero de abril de 1998 al 30 de junio de 1996 TIEE 28 (capitalizable mensualmente); del primero de julio de 1996 al 30 de septiembre de 1997 TIEE 28+2 (capitalizable mensualmente); del primero de octubre de 1997 al 31 de marzo de 1999 TIEE 28+2; del primero de abril de 1999 al vencimiento CETES 91+1.35.

Tasa VI: del 30 de junio de 1995 al 30 de septiembre de 1996 LIBOR+5; del primero de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996 LIBOR+3.5; del primero de enero de 1997 1/8 de punto menos al mes hasta llegar a LIBOR+1.

Tasa VII: de la suscripción al 30 de junio de 1999 CETES 91+2; del primero de julio de 1999 al vencimiento CETES 91+1.35.

Tasa VIII: de la suscripción al 31 de diciembre de 1999 CETES 91+2; del primero de enero del 2000 al vencimiento CETES 9+1.35.

Tasa IX: de la suscripción al 31 de marzo de 1999 CETES 91+2; del primero de abril de 1999 al vencimiento CETES 9+1.35.

Tasa X: de la suscripción al 30 de junio de 1996 CETES 91; del primero de julio de 1996 al 30 de junio de 1999 CETES 91+2; del primero de julio de 1999 al vencimiento CETES 91+1.35.

Tasa XI: de la suscripción al 31 de marzo de 1996 CETES 91; del primero de abril de 1996 al 30 junio de 1996 TIE 28 (capitalizable mensualmente); del primero de julio de 1996 al 30 de septiembre de 1997 TIE 28+2.

Tasa XII: de la suscripción al 30 de septiembre de 1996 LIBOR+5; del primero de octubre de 1996, 1/8 de punto menos al mes hasta llegar a LIBOR+1.

Tasa XIII: de la suscripción al 30 septiembre de 1996 LIBOR+4; del primero de octubre de 1996 al 31 de diciembre de 1996 LIBOR+3.5; del primero de enero de 1997, 1/8 de punto menos al mes hasta llegar a LIBOR+1.



---

## LA NEGOCIACIÓN DEL FOBAPROA

*Adolfo Aguilar Zinser*

**E**l régimen político priísta —uno de los sistemas autoritarios más longevos del mundo— tiene la reputación de ser un gato con muchas vidas; se le atribuyen habilidades extraordinarias para adaptarse, para autotransformarse, para sortear los cambios más radicales de contorno, para soportar y sobreponerse a los cuestionamientos y acechos de sus críticos y enemigos. Sin embargo, la experiencia demuestra —al menos en las dos últimas décadas— que nadie, ninguna fuerza opositora o movimiento social, ni siquiera los guerrilleros zapatistas de Chiapas, ha podido infligirle más daño, ni ha colocado al régimen en situaciones de mayor riesgo, de lo que el PRI se ha causado a sí mismo. Si algo podrá acabar con la dominación del régimen político mexicano serán sus propios errores.

Crece y se multiplican día con día las manifestaciones de torpeza; la impericia, el descuido y la improvisación de los altos funcionarios del gobierno en la conducción de los asuntos bajo su administración. Ello se manifiesta incluso en el manejo de la política económica, para la que esta nueva generación de tecnócratas está —se supone— mejor preparada y entrenada. Prueba de ello es el manejo del problema de la cartera vencida de los bancos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Los errores del régimen representan grandes oportunidades de cambio, que, sin embargo, la oposición prodemocrática de México no ha sabido capitalizar cabalmente. Hay en la experiencia política ac-

tual de México una extraña y cruel simetría entre las costosas torpezas de las autoridades y la miopía de los liderazgos opositores para hacer que aquello que debilita y exhibe la corrupción del régimen, sea al mismo tiempo oportunidad para avanzar en la construcción de opciones democráticas para México. La oposición usa la ineptitud del gobierno para fines propagandísticos y electorales inmediatos, no la capitaliza con miras nacionales generosas. Los liderazgos de oposición no saben todavía aprovechar las debilidades y los errores gigantescos que comete el gobierno; en cambio, éste sí utiliza a su favor las divisiones, las pugnas, las ambiciones personales y las desconfianzas mutuas entre sus opositores. Gracias a ello el régimen prolonga su existencia y sigue en pie. Lo que de manera más determinante ha impedido a las oposiciones aprovechar estratégicamente las debilidades del régimen, es su incapacidad para unirse, para avanzar juntas, para armonizar sus acciones cuando los errores, abusos y debilidades del propio régimen son, en sí mismos, una legítima causa común. Esto ha ocurrido en el caso de FOBAPROA y por eso el PRI sigue gobernando. Los grandes pasos que se necesitan para llegar a la democracia no podrán darse sin la unificación estratégica de las fuerzas que procuran el cambio.

El propósito de este capítulo es ofrecer algunas reflexiones generales y aún preliminares sobre el manejo que la oposición le ha dado al problema de FOBAPROA y el desempeño político que ésta ha tenido en sus negociaciones con el gobierno. El rescate bancario no sólo exhibe al régimen, ejemplifica también, con gran claridad, las limitaciones de los partidos políticos y de sus liderazgos para conducir con sentido de la responsabilidad, con habilidad y astucia, el cambio político. En lo económico y financiero, el rescate bancario es quizá una expresión más del agotamiento de un modelo; en lo político es una oportunidad perdida. Este texto explora algunas dimensiones de esa pérdida.

### **Frankenstein sale del sótano**

A consecuencia del error de diciembre de 1994 —la devaluación ruinoso del peso—, la economía mexicana se precipitó en una cri-

sis de pagos que puso al descubierto las profundas deficiencias en la política económica y las debilidades del sistema de crédito y ahorro nacional. Para contener los efectos del problema de la cartera vencida y mantener a flote a los bancos —aunque fuera en vida vegetativa—, el presidente Zedillo y su pelotón de expertos decidieron transformar a un pequeño e inadvertido fondo de autoprotección bancaria, radicado en el Banco de México (BANXICO), en el super ente gubernamental del rescate bancario. Subrepticamente o al amparo de la oscuridad tecnocrática, en los lúgubres sótanos donde se hace la política hacendaria de México, genios y cirujanos de la econometría usaron al esqueleto de ese inocuo y escuálido fideicomiso, para trasplantarle el cerebro financiero de un idiota y los brazos y las piernas de Sansón. Lo dotaron de amplias, aunque discretas, atribuciones y le dieron el alimento malsano de los créditos insolventes en poder de la banca, hasta que la criatura alcanzó las dimensiones del engendro de Frankenstein.<sup>1</sup>

El monstruo cumplió su cometido; rescató a los bancos de la quiebra al canjear su cartera vencida por pagarés avalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). No obstante, lo que sus creadores no previeron es que tarde o temprano, tendrían que rescatar al monstruo de su propia insolvencia. Con esa intención, un mal día, el gobierno de Zedillo decidió sacar súbitamente al FOBAPROA de su escondite. Sin medir las consecuencias, colocó al engendro en el centro de la arena política nacional: pidió al congreso que exorcizara fiscalmente a ese fondo, que le diera identidad y vida presupuestaria, y que incorporara a la deuda nacional los pagarés que expidió. Cuando el gobierno quiso convertir los pasivos contraídos por FOBAPROA en deuda pública, éstos sumaban ya 552 mil millones de pesos, equivalentes, en aquel entonces, a 65 mil millones de dólares. La pretendida operación de rescate del FOBAPROA habría triplicado por sí sola la deuda interna de México.

El gobierno tenía sus razones, y muchas presiones internas y externas, para trasladar formalmente al caudal de la deuda pública los pagarés que, sin respaldo real, emitió el FOBAPROA. Sin la autorización del congreso, esos pagarés eran ya, de hecho, parte de la deuda

nacional; una deuda ilegal y no declarada que, por tanto, no tenía existencia contable en el presupuesto del Estado. Los heroicos pagarés del FOBAPROA no son negociables, y al no contar el fondo con asignaciones fiscales suficientes, tampoco reportan intereses a sus tenedores; el FOBAPROA los acumula a su adeudo, incrementándolo día con día. Con esos pagarés se sanearon artificialmente, en libros, las finanzas de los bancos, pero el rescate no se tradujo en una transferencia real de recursos frescos para que los bancos reanudaran sus operaciones crediticias. De esa manera, FOBAPROA mantuvo en pie a la banca, aunque en calidad de zombi, seca y semiparalizada. Por otra parte, si bien el monstruo de Frankenstein estaba oculto, disimulado, sus dimensiones lo delataban, sobre todo ante los inversionistas extranjeros, que, nerviosos, comenzaron a hacerle preguntas incómodas al gobierno y a calificar a ese pasivo no declarado como factor de riesgo de la economía mexicana.<sup>2</sup>

Había, pues, múltiples motivos para sacar del sótano a este engendro; sin embargo, el momento en que Zedillo lo hizo y la manera como lo intentó, resultó en un fiasco gigantesco, una de las más ruinosas operaciones políticas en la historia del gobierno priísta. Fue un paso repentino e inexplicable que pudo darse antes, cuando la cámara de diputados estaba aún dominada por la mayoría priísta. En todo caso, el sentido común y el interés mismo del gobierno aconsejaban que la puesta en escena del FOBAPROA, su rescate, se hiciera con sumo cuidado, después de darle a ese gigantesco y controvertido fondo, cuando menos, una mano de gato para dejarlo políticamente presentable. Se actuó en cambio con desdén y ligereza. El FOBAPROA apareció ante la opinión pública envuelto en harapos sucios, queriendo esconder su monstruoso semblante, sus vicios y excesos. El gobierno creyó que podría salvar el trámite legislativo de la conversión de los pagarés a deuda presupuestada, si disimulaba al FOBAPROA tras las enaguas de una iniciativa de reformas a los estatutos del BANXICO y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Los conductores de la estrategia económica zedillista pensaron que, entretenidos en sus propias agendas y próximo a concluir el periodo ordinario de sesiones legislativas de aquella primavera, la oposición no reconocería al FOBAPROA, o que

el PAN le daría al PRI, de inmediato, los votos que le faltaban para legalizar los pagarés.<sup>3</sup>

El rescate bancario fue interpretado por buena parte de la opinión pública como una monstruosa estratagema financiera, no para salvar al país ni a los ahorradores, y menos a los millones de pequeños y medianos deudores de la banca, sino para apoyar a banqueros y empresarios ricos. La justificación del gobierno en el sentido de que el FOBAPROA fue una acción extraordinaria pero necesaria para garantizar los depósitos de los ahorradores y salvar del caos al sistema de pagos de la economía, tuvo eco y credibilidad en muy pocos sectores de la sociedad. A esa airada reacción inicial contribuyeron las revelaciones sobre la identidad y el monto de algunos de los créditos de cartera vencida canjeados por el FOBAPROA. Quedó así la impresión pública más o menos generalizada de que el manejo del FOBAPROA obedecía a una política de rescate financiero intrínsecamente injusta y, en el caso de muchos créditos, específicamente corrupta.<sup>4</sup>

Cualquiera que haya sido el cálculo, el FOBAPROA quedó en situación muy comprometedor. Ello puso en manos de la oposición una filosa arma política contra el régimen. El monstruo de Frankenstein creado por el BANXICO y la SHICP se convirtió en un gigantesco escándalo, la piedra de toque del debate sobre la política económica del régimen y sobre la impunidad. En esas condiciones, el gobierno no tuvo más remedio que replegarse e intentar un acuerdo con la oposición para sacar adelante su rescate bancario. Así dio inicio un agrio debate nacional, un agudo forcejeo, intensas y desconcertantes negociaciones políticas.

### **La excavación de la fosa**

Valiéndonos de otra metáfora, la aparición súbita del FOBAPROA podría equipararse a los descubrimientos, durante la transición a la democracia en Argentina, Chile o Guatemala, de las fosas comunes en las que yacen los cuerpos de los desaparecidos durante la represión. Este símil puede sonar injusto o desmedido; pero guardando todas las

proporciones, la corrupción, el uso discrecional (para fines políticos y beneficio personal o de grupo) del patrimonio, los bienes y las finanzas públicas, así como la impunidad de estos ilícitos, son en la experiencia política mexicana, un agravio equivalente a la represión de las dictaduras militares sudamericanas. Desde la óptica de los abusos de autoridad y la corrupción imperante, el FOBAPROA es, en efecto, el correlato metafórico de un entierro ilegal en el que fueron inhumados subrepticamente los cuerpos de corruptelas inconfesables.

Corrupción y represión han cumplido en México y América Latina, respectivamente, funciones políticas análogas de control, sometimiento y preservación del orden político. Visto así, el FOBAPROA es una fosa en la que están ocultos y enterrados los cadáveres del sistema crediticio y algunos de los esqueletos del sistema político. Como ocurrió en Sudamérica con las fosas comunes, la sociedad mexicana exige excavaciones que desentierren los cadáveres del FOBAPROA y desenmascaren a quienes victimaron al país mediante el tráfico de influencias, la corrupción y la impunidad. La ciudadanía no quiere pagar adeudos que considera ilegítimos, y espera, en todo caso, que sus representantes en el congreso descubran a los culpables y los castiguen; que se repare el daño y se tomen las medidas para que, en futuros gobiernos, estos crímenes no vuelvan a ocurrir.

Para comprender desde esta perspectiva la complejidad política del FOBAPROA, es necesario reflexionar sobre el hecho de que en el caso de los crímenes cometidos por las dictaduras militares sudamericanas, fue imposible satisfacer íntegramente esos reclamos cívicos. En efecto, los nuevos liderazgos políticos que se hicieron cargo de la transición en aquellos países tuvieron que resolver disyuntivas imposibles. Por una parte, tenían que atender los reclamos públicos y esclarecer la verdad; sin ello la legitimidad del nuevo régimen estaba en entredicho desde su arranque. Por la otra, era necesario no provocar la reacción defensiva de los militares, lo que hubiera dado al traste con el delicado proceso de restauración democrática. Para consumar una transición pactada, fue necesario hacer concesiones al viejo régimen; llegar con los militares a un arreglo doloroso; administrar una

dosis de olvido, de perdón, que no destruyera la legitimidad del pacto de transición, pero que comprometiera a los militares a respetar el nuevo arreglo político. La resolución más o menos satisfactoria de estos dilemas requirió, ante todo, de una gran calidad de liderazgo en la oposición democrática, aunque también una medida de liderazgo, de pragmatismo, de sentido de la responsabilidad nacional (e incluso de generosidad) entre los representantes del viejo régimen. La exigencia de responsabilidades no podía llegar a los niveles de un ajuste de cuentas indiscriminado y brutal, como algunos sectores de esas sociedades lo exigían, tampoco podía quedarse en el ignominioso “borrón y cuenta nueva”. En los países donde esta disyuntiva se resolvió satisfactoriamente, el justo medio lo encontró un liderazgo visionario a la cabeza de fuerzas políticas concientes de su papel en la historia y, por tanto, dispuestas a sacrificar ambiciones inmediatas en aras de un nuevo arreglo nacional, incluyente y plural.

El FOBAPROA ha puesto a la oposición mexicana frente a una serie de disyuntivas similares o análogas a las que han encarado en años recientes muchos países. Se está, en efecto, ante la necesidad cívica y la exigencia política de cavar la fosa, de sacar todo a la luz, de castigar la corrupción, el tráfico de influencias y el encubrimiento; en última instancia, de hacer pagar a los responsables. También ha sido necesario contemplar los riesgos de un enfrentamiento con los intereses del viejo régimen, dispuestos probablemente, si se les orilla, a destruir las ya muy endebles amarras del cambio político y económico del país. Desde esta misma perspectiva es necesario también tomar en cuenta que si bien el FOBAPROA es sospechoso de favorecer los intereses de determinados empresarios amigos del gobierno, la problemática de la cartera vencida y de la viabilidad de las instituciones bancarias es real y va mucho más allá de los intereses particulares que el gobierno quiso proteger. El rescate bancario tiene su propia razón de ser, su justificación y su urgencia. En otras palabras, e independientemente de la legitimidad, en la fosa común no sólo hay culpas enterradas, sino también obligaciones y compromisos que de una u otra manera la sociedad tiene que asumir.

En México los problemas del esclarecimiento de la verdad, de la rendición de cuentas, de la construcción de alternativas viables de solución a problemas angustiosos, como el funcionamiento del sistema financiero, tienen aristas delicadas y más difíciles de pulir que las transiciones experimentadas por otros países en las últimas dos décadas. De ahí la necesidad de que, como ocurrió con la dictadura militar chilena, o en la lejana y estremecedora lucha racial en Sudáfrica, la oposición tenga que perfilar su liderazgo no en términos de una revancha política ni de las ambiciones personales inmediatas de sus dirigentes, sino de genuinos propósitos nacionales. De ahí la imperiosa necesidad de una acción conjunta.

### **Un puente de oro sin destino**

Tanto por el intento de convertir al FOBAPROA en deuda pública, como por su concepción misma, su diseño institucional y su manejo, el rescate bancario es una manifestación de los vicios, arbitrariedades, complicidades, imprevisiones e ineptitudes de un sistema político en descomposición. El problema de la cartera vencida de los bancos es tan riesgoso, las irregularidades del rescate son tan grandes y las responsabilidades de las autoridades por los abusos en el sistema crediticio resultan tan graves, que el FOBAPROA es, hoy por hoy, expresión de la crisis política que vive el país. Lo que en esencia delata el FOBAPROA es no sólo el riesgo de una posible quiebra bancaria, sino los peligros y las incertidumbres inherentes a la quiebra de todo un sistema político. Por tanto, la trascendencia de FOBAPROA es más política que financiera. Su existencia exhibe, de una vez por todas, que las estructuras institucionales del Estado desde las que se maneja la economía, y los instrumentos legales conforme a los cuales se toman las decisiones financieras, carecen de toda confiabilidad y solidez.

Ése fue precisamente el punto de partida del debate público provocado por el rescate bancario, un debate que la oposición habría podido aprovechar para conducir el cambio nacional, imprimirle dirección, darle ímpetu, fuerza, alcance y profundidad. El FOBAPROA

constituyó en ese sentido un regalo político de incalculable valor para la oposición; la mayor oportunidad que se ha tenido para consumir un verdadero pacto de transición. La negociación del FOBAPROA debió ser momento para que las fuerzas democráticas del país, aprovechando la indignación, el rechazo público y el grave predicamento en el que se encuentra el gobierno de Zedillo, obligaran al régimen a discutir a fondo un pacto de transición —a la manera de lo que fue en España el pacto de la Moncloa— para acelerar la instauración cierta y cabal de un régimen honesto y transparente, de una democracia representativa y plural. Por haber tanto en juego, el FOBAPROA pudo ser el puente de oro para que las fuerzas democráticas hicieran de la solución al problema de la cartera vencida, el punto de partida estratégico de un genuino esfuerzo de saneamiento nacional, de una verdadera reestructuración del Estado, con alcances más trascendentes para el país que el salvamento de los bancos y del sistema de pagos.

Atendiendo a los riesgos económicos que el propio gobierno se ha encargado de dramatizar, ésta pudo ser también, paradójicamente, la oportunidad para que el presidente, cabeza del régimen, llegara con la oposición a un entendimiento mediante el cual se pactaran determinados compromisos políticos, económicos y financieros mutuos que constituyeran la base de un arreglo democrático, en virtud del cual la transferencia del poder —que está ocurriendo ya, pero de manera incierta y cada vez más desordenada y conflictiva— se condujera por los cauces predecibles de un amplio consenso nacional. No obstante, tanto el gobierno como la oposición abordaron el problema con estrechez de miras y emplearon ópticas muy lejanas a la verdadera dimensión de los problemas que enfrenta México en este fin de siglo.

Lejos de ensanchar los caminos de la transición, el debate político y las negociaciones sobre el monstruo FOBAPROA, han puesto de manifiesto la fragilidad de las instituciones, la delgadez de los cuerpos de representación en los que descansa la posibilidad del cambio, las limitaciones de los liderazgos, la inconsistencia de los procesos democráticos, la miopía de los partidos y la inadecuación de los mecanismos y espacios de negociación entre el gobierno y sus opositores.

## La partidización del FOBAPROA

El tamaño que alcanzó el problema de la cartera vencida, y la magnitud política de las denuncias y la exigencia de responsabilidades, abrumaron al gobierno. Sin embargo la oposición no trascendió, con sus posturas y propuestas, las dimensiones del escándalo. Contando, unidos, con la mayoría en la cámara de diputados, los partidos de oposición no se pusieron de acuerdo, no diseñaron una estrategia legislativa común ni mostraron capacidad para organizar eficazmente y con un sentido claro de sus propósitos la evaluación conjunta del FOBAPROA. Más allá de las opiniones y posturas partidistas —muchas de ellas coincidentes entre sí—, no existió un punto de partida unitario para exigirle cuentas al ejecutivo, para indagar, para escuchar a la ciudadanía, para tomar verdaderas decisiones en función de una agenda no partidista de alcances nacionales.

La oposición no se preocupó sinceramente por lograr junta una postura de fuerza para fijar al gobierno sus condiciones, su agenda y el nivel de interlocución para negociar. Buscando ante todo dividendos electorales, sin una valoración estratégica de su amplio significado político, los partidos de oposición hicieron de su respectivo rechazo a la propuesta presidencial respecto al FOBAPROA, un asunto estrictamente partidista. En ese sentido, más que politizar han partidizado al FOBAPROA. En vez de convertir a éste en un tema ejemplar de las nuevas responsabilidades de un poder legislativo autónomo, el PAN y el PRD quisieron hacer de su respectivo rechazo a la conversión de los pagarés en deuda pública, un instrumento de propaganda para adjudicarse, cada cual, el liderazgo de la protesta ciudadana contra la corrupción y los abusos del gobierno. Desde esta perspectiva, y con estas motivaciones partidistas, los dirigentes de los partidos de oposición se empeñaron en desvirtuar sus amplias coincidencias y en acentuar sus diferencias; cada cual formuló propuestas propias retóricamente irreconciliables.<sup>5</sup>

El liderazgo nacional del PRD convocó a una consulta de corte partidista, por la que se dio a sí mismo un mandato muy popular y muy obvio, pero imposible de cumplir: que ninguno de los adeudos con-

traídos para el rescate bancario por el FOBAPROA se cargará al presupuesto.<sup>6</sup> Posteriormente, y más con el ánimo de ganar adeptos que de propiciar la transparencia, el PRD dio a conocer una lista de ricos empresarios, cuyos adeudos sin pagar fueron a dar al FOBAPROA. A su vez el PAN, en abierta competencia electoral con el PRD, montó después una gigantesca campaña de propaganda en los medios masivos de información para convencer a la ciudadanía de que su rechazo a FOBAPROA era tan enérgico y firme como el del PRD, pero con propuestas de solución más sensatas, realistas y responsables. Las diferencias entre el PAN y el PRD obedecen en parte a los diagnósticos de cada uno respecto a los problemas económicos y sociales del país pero, sobre todo, a los perfiles ideológicos y de clientelismo electoral de cada uno, y a la manera como uno y otro quisieron cosechar para sí los frutos políticos de este debate.

Quien más agresivamente dio una orientación partidista al FOBAPROA fue el PRD. Capitaneado por Andrés Manuel López Obrador, un sector de su dirigencia nacional se colocó a la delantera en el debate político. Este sector del liderazgo perredista sostuvo con energía que, atendiendo al mandato emanado de la consulta, los contribuyentes no deberían pagar un solo centavo del rescate bancario, y que los pagarés del FOBAPROA no deberían convertirse por ningún motivo en deuda pública. Con ello el PRD pareció cerrarse a cualquier arreglo que implicara algún costo fiscal. No fue así; esta postura aparentemente tan intransigente y radical contenía, sin embargo, imprecisiones y ambigüedades sobre las que se construyeron otras posturas más flexibles dentro del propio PRD.<sup>7</sup> Diversas corrientes de ese partido, lideradas por el coordinador de los diputados perredistas Porfirio Muñoz Ledo, admitieron —aunque fuera en forma ambigua y con pronunciamientos más implícitos que clarificadores— que el rescate bancario entrañaría algún costo fiscal que tendría que transferirse a los bancos acreedores para garantizar su supervivencia. Ambas corrientes políticas al interior del PRD —subdivididas a su vez en numerosas vertientes particulares— coincidieron en que el rescate bancario debía beneficiar no a los grandes banqueros y empresarios, sino a los pequeños y medianos deudo-

res de la banca. El PRD tomó como punto de partida tres planteamientos políticos generales: primero, la idea tajante, aunque formulada de manera equívoca e imprecisa, de impedir que los costos fiscales del rescate bancario recayeran en la ciudadanía y beneficiaran injustamente a los banqueros y a los ricos empresarios; segundo, el esclarecimiento de los abusos y de los hechos ilícitos perpetrados en el rescate bancario y la exigencia de responsabilidades a funcionarios y empresarios mediante las auditorías exhaustivas del congreso; tercero, el rechazo a la tesis gubernamental de que el rescate bancario, realizado por el FOBAPROA fue lo que impidió una crisis catastrófica del sistema de pagos. Estas coincidencias entre los perredistas no impidieron que, al interior de ese partido, el FOBAPROA siguiera siendo motivo de intensas disputas de poder, expresadas sobre todo con respecto a las subsecuentes negociaciones con el gobierno.

En el caso del FOBAPROA, como en muchos otros, las pugnas internas en el PRD son, en alguna medida, sordas, y ocurren entre bandos no muy bien diferenciados. Los más radicales, los más cercanos a las organizaciones sociales y a las corrientes ideológicas del zapatismo, invalidaron de antemano cualquier acuerdo con el gobierno, en aras de mantener y aprovechar electoralmente la movilización popular contra el régimen. En el horizonte electoral del año 2000, los sectores centristas del PRD vieron el diálogo con las autoridades respecto al FOBAPROA como la oportunidad de no antagonizar excesivamente con los empresarios y de no aislarse de los sectores moderados de la opinión pública. Estos perredistas fueron a la mesa de negociaciones con la expectativa de lograr concesiones gubernamentales en temas específicos de su agenda partidaria, como la reorganización de las AFORES, las quitas a la cartera de los pequeños y medianos deudores de la banca, y otros.

La espectacular radicalización política del PRD, promovida por Andrés Manuel López Obrador, debió ser, según los estrategas, la piedra de toque de una negociación de fuerza de la oposición con el régimen zedillista. Sin embargo, las posiciones extremas del PRD no se expresaron en el contexto de un planteamiento estratégico y menos

aún en la dinámica de una armonía de posturas entre las fuerzas de oposición. La crítica extrema del PRD al FOBAPROA provocó, más bien, que las posturas opositoras se fragmentaran, se polarizaran, se confundieran y, en última instancia, debilitaran su perfil común. Ese debilitamiento y fragmentación se reflejó de manera sensible en la participación desarticulada de los partidos PAN y PRD, en la negociación con el gobierno.

En efecto, las declaraciones de López Obrador, los términos panfletarios con los que formuló su consulta nacional, y la publicación retadora de las listas de magnates cuyos créditos morosos fueron avalados por el FOBAPROA, obstaculizaron el avance de las negociaciones interparlamentarias PRD-PAN, provocaron gran polémica entre banqueros, empresarios y sectores medios, y causaron las consabidas divisiones y pugnas internas en el PRD.<sup>8</sup>

En todo caso, las posturas radicales no sirvieron para acreditar la intención del PRD de llegar, en posición de fuerza, a un acuerdo negociado. Sirvieron, más bien, para documentar la creencia —o la sospecha— de que cualquiera que fuera el carácter, la agenda y el alcance de las negociaciones, su desenlace sería repudiado por el PRD. El PRD insistió en desprestigiar como propaganda tremendista y sin fundamento, las advertencias gubernamentales de que, sin un rescate bancario, el sistema de pagos se derrumbaría. Por otra parte, en la perspectiva de las consecuencias financieras de no llegar a un arreglo, la radicalización del PRD no sólo fomentó sino —en la óptica de algunos sectores de opinión— hasta justificó la firma de un acuerdo bilateral entre el gobierno y el PAN.

De esta manera, las posiciones radicales del PRD tuvieron en el PAN efectos múltiples y diversos. Si bien ese partido quiso formular desde un principio su propia postura, la radicalización temprana del PRD lo obligó a retrasar su definición en busca de un espacio propio. Así, el comité ejecutivo nacional de ese instituto político, encabezado por Felipe Calderón, optó, al cabo de algunas vacilaciones y debates internos, por un planteamiento equidistante entre el gobierno y el PRD, basado en cuatro postulados políticos: *a*) la ilegalidad del FOBAPROA; *b*) el rechazo

a que la totalidad de los pagarés fueran absorbidos por el fisco pero la aceptación, en principio, de que era necesario costear con fondos fiscales una parte razonable y justa del rescate bancario; c) la realización de auditorías; y d) el apoyo fiscal a los pequeños y medianos deudores de la banca.<sup>9</sup>

El debate con el PRD acentuó el temor y la resistencia de muchos militantes y legisladores del PAN —lejanos a la actual dirección nacional— respecto a la posibilidad de un nuevo acuerdo, otra “concertación”, entre el PRI y el PAN. Anticiparon al respecto costos políticos y electorales muy altos, que su partido ya no debía pagar. Muchos panistas consideraron que, después de lo ocurrido en elecciones recientes, sin el PRD a bordo, el PAN solo no podía pactar algo, ni siquiera el trato más generoso, con el gobierno. Esta visión pudo quebrar la unidad del partido sobre todo en la cámara de diputados. En contraste, la radicalización del PRD alimentó también, y quizá aún más, a quienes dentro del PAN creían que, frente a los peligros de la confrontación política y el riesgo de una crisis del sistema de pagos, un arreglo con el PRI y el gobierno que atendiera a las principales demandas del PAN, lo beneficiaría como partido político. Pensaban que eso lo haría emerger hacia el año 2000 como la fuerza política de la razón y del convencimiento, como el partido del liderazgo responsable.

### **La mesa puesta**

El intenso e inmediato rechazo a su iniciativa tomó por sorpresa al gobierno. Puesto a la defensiva, el régimen de Zedillo aceptó dialogar con la oposición. A partir de las posturas políticas encontradas del PAN y el PRD y valiéndose de la tendencia permanente de esos partidos a subordinar a sus legisladores a acuerdos fraguados fuera del congreso, en cónclaves partidarios o en discretos conciliábulos de sus dirigentes con las autoridades, el presidente Zedillo se reunió por separado con los funcionarios del PAN y el PRD y convino con ellos llevar a cabo una negociación para regularizar al FOBAPROA. Se supone que, con miras a esa negociación, cada partido le presentó al presidente sus

exigencias propias e individuales y su agenda particular que incluía amplios temas de política económica, como la reforma de las instituciones hacendarias y crediticias, la reestructuración de la CNBV y hasta la reforma del Estado. La fórmula de negociación que emergía de estos diálogos (a la que se plegaron e inexplicablemente dieron por válida los jefes de los partidos) excluyó todos los asuntos de la agenda de reformas que habían planteado al presidente. En los hechos se instaló una mesa de corte superparlamentario, partidista y cupular, cuya agenda, dimensión y alcances fue determinada, a fin de cuentas, por el gobierno.

Las autoridades siempre quisieron mantener las negociaciones sobre el FOBAPROA en el estrecho marco de un acuerdo político y legislativo para consumar un rescate bancario ya ejecutado por la SHCP, cuya justificación consideraron indiscutible en todo momento y sus beneficios, muy superiores a sus costos. La postura del gobierno —que, en lo esencial, no varió a lo largo de todo el debate— partió de la defensa ante cualquier argumento opositor, de la legalidad y la utilidad del rescate bancario. El gobierno no admitió que el FOBAPROA violaba las leyes bancarias, ni que los pagarés eran inconstitucionales; tampoco reconoció que con el rescate de los bancos se quería beneficiar deliberada e ilícitamente a empresarios abusivos o corruptos. Desde esa perspectiva, los puntos de convergencia del ejecutivo para negociar con la oposición fueron dos: por una parte, el gobierno aceptó que algunas operaciones crediticias trasladadas al FOBAPROA podrían ser irregulares e ilegítimas. Por ello estuvieron de acuerdo con la oposición en llevar a cabo algún tipo de auditorías para sanear, con ese criterio, la cartera de deudores incluidos en los pagarés. Sin embargo, interpuso a ello el secreto bancario y de esa manera distrajo por un tiempo la atención del problema para saldar, en buena medida a su favor, el espinoso asunto de los flujos de información sobre las operaciones crediticias incluidas en el FOBAPROA, del ejecutivo hacia el congreso. El gobierno aceptó también, por otro lado, que era necesario y posible reducir el costo fiscal del rescate bancario mediante diversas fórmulas que incluían la liquidación de los activos y la depuración de la cartera.

Desde el inicio de sus pláticas por separado con los partidos de oposición, fue evidente que las autoridades perseguían determinados propósitos que, al fin y al cabo, lograron: impusieron una mesa concéntrica, de múltiples vértices en torno a un eje, el gobierno, para responder en forma fragmentaria a las demandas de las distintas fuerzas partidistas —preferentemente, uno a uno. Así evitaron verse en desventaja ante un solo bloque opositor. A propósito de ello, el objetivo central de la estrategia gubernamental fue acentuar lo más posible y sacar el mayor provecho de las divergencias entre el PAN y el PRD, las programáticas y las retóricas. Las autoridades gubernamentales consiguieron limitar lo más posible los alcances de la negociación, incrustando al asunto del FOBAPROA como uno más entre los diversos temas de la agenda legislativa del gobierno —una agenda múltiple de iniciativas de ley pendientes, unas ajenas a las otras, que nada o muy poco tenían que ver con las propuestas formuladas por la oposición. Es decir, en vez de que el FOBAPROA fuera el instrumento y la ocasión para que las diversas fuerzas opositoras se sentaran con el gobierno a negociar su agenda del cambio político y económico, el gobierno hizo del FOBAPROA la oportunidad para negociar con ellas tan sólo su limitada y sesgada agenda legislativa. Con la participación de los propios partidos se desmenuzó el asunto de FOBAPROA en grupos de trabajo, cada cual abocado a una dimensión distinta del problema, cada cual encargado de diseñar fórmulas de solución específicas. Así el debate partidista sobre el rescate bancario se aisló, se adelgazó, y las posturas del PAN y el PRD se diferenciaron aún más. Eso le facilitó al gobierno lograr, en forma parcial y escalonada, acuerdos específicos, algunos con todos los partidos, otros sólo con el PAN.<sup>10</sup>

### **El congreso: convidado de piedra**

En apariencia la negociación se entabló entre el ejecutivo y el congreso, aunque a un nivel de interlocución asimétrico y desigual; en todo caso, fue una mesa de intermediarios. Al congreso, poder soberano, no lo representó una delegación formal de legisladores con el

mandato expreso de sus respectivas asambleas camerales. Por decisión de los jefes de los partidos, participaron los líderes de sus fracciones parlamentarias en su calidad de representantes de los partidos. A su vez, al ejecutivo no lo representó su titular Ernesto Zedillo, sino sus enviados, los secretarios de Gobernación y Hacienda. El presidente sí dialogó personalmente con los presidentes y dirigentes de los partidos, más no formalmente con los representantes del congreso. La mesa del FOBAPROA no fue así una mesa de concertación entre dos poderes republicanos, sino una mesa de negociación entre el ejecutivo y los partidos. La negociación no arrancó por un acuerdo del congreso con el presidente de la República, sino de los líderes de los partidos con el titular del ejecutivo; además, se demostró una y otra vez, a lo largo de todas estas pláticas, que quienes deciden o sancionan los acuerdos, son el presidente de la República y los comités ejecutivos nacionales de los partidos, no los miembros ni las comisiones del congreso. Éstos tuvieron que acatar lo que los jefes de los respectivos partidos, fuera del congreso, les ordenaron. Es decir, se trató de decisiones partidarias no genuinamente legislativas. La mayoría de los diputados y senadores no fueron siquiera enterados de esas negociaciones. La verdadera autoridad política y el poder legal para exigirle, e incluso para imponer al poder ejecutivo una salida justa al problema del FOBAPROA, debía ser, evidentemente, el congreso; en particular, la cámara de diputados, donde la oposición tiene mayoría. No obstante, los partidos prefirieron discutir y resolver este asunto a partir de las posturas de sus burocracias y de sus dirigencias partidarias, y de ahí llevarlo al congreso sólo para sancionar o rechazar cualquier acuerdo. Ello, paradójicamente, debilitó y limitó la propia iniciativa política y la capacidad de respuesta de la oposición. En todo caso y por su dinámica partidaria, por la falta de posturas unificadas, por las disputas y controversias entre los opositores mismos, la iniciativa de la negociación se mantuvo siempre en manos del gobierno.

Aunque buena parte del debate sobre el FOBAPROA ocurrió en el congreso, entre los legisladores de las distintas fracciones parlamentarias, la verdadera discusión y las decisiones —cuando se tomaron—

nacieron fuera del congreso, en el interior de los partidos, como ocurrió con el PRD, y entre los jefes de los partidos y el gobierno, como en el caso del PAN. Esto provocó un desfase e incluso, en ocasiones, una contradicción esquizofrénica, por un lado, entre los discursos, la dinámica legislativa y las acciones parlamentarias, y por el otro, entre los posicionamientos y los arreglos que las cúpulas partidistas discutían con respecto a los trabajos de la mal llamada “mesa de alto nivel” con el gobierno.

En el congreso los legisladores de oposición emprendían por su cuenta acciones inquisitoriales, lanzaban ataques demoledores y amenazas de juicio político contra todos los implicados en el rescate bancario —incluso contra el presidente Zedillo—, e integraban comisiones investigadoras. Algunos legisladores de distintas fuerzas de oposición buscaban, de buena fe, consensos entre sí. Pero mientras tanto las dirigencias de sus respectivos partidos discutían y manejaban el problema en otro ámbito, con otra dinámica y otra lógica, sin una conexión estratégica con las posturas de sus respectivos legisladores, y con la franca intención de subordinarlos. Como resultado de ello, entre el congreso y los partidos surgió una situación perversa y paradójica que dificultó todavía más la unificación de posturas entre el PAN y el PRD.

Por una parte, la dirigencia del PAN se inclinó decididamente por la búsqueda de acuerdos con el gobierno emanados de las iniciativas diseñadas por el partido.<sup>11</sup> En contraste, la dirigencia del PRD —no así sus legisladores— fue en todo momento hostil a los acuerdos y suspicaz con respecto a la postura del PAN, al punto de forzar a sus representantes a abandonar las negociaciones. En lo que pareció una estrategia deliberada de las autoridades de Gobernación y de Hacienda, el régimen dio a las posturas de uno y de otro partido un tratamiento diferenciado: ignoró o rechazó las del PRD, y fomentó resoluciones y acuerdos con base en el diseño de las iniciativas del PAN. El gobierno aprovechó las divergencias políticas entre sus opositores y no ocultó su interés por aislar al PRD y privilegiar un arreglo con el PAN. A causa de ello, de las impugnaciones del PRD y de las rivalidades personales entre López Obrador y Calderón, los legisladores del PAN temieron

quedarse solos con el PRI y se mostraron renuentes a suscribir los tratados que su partido pactó con el gobierno. A su vez, los del PRD siguieron presionando a su líder para no quedar excluidos de la mesa de negociaciones. En este contexto, el enfrentamiento entre el coordinador de los diputados perredistas, Porfirio Muñoz Ledo, y el presidente del partido, Andrés Manuel López Obrador, se hizo gradualmente más agudo. En contraste, las tensiones y desacuerdos entre Calderón, presidente nacional del PAN, y su coordinación parlamentaria en San Lázaro fueron más disimuladas y discretas. En el marco de estas contradicciones, con el PRD relativamente ausente de la mesa de negociaciones, las soluciones al problema de la cartera vencida surgidas de la llamada “mesa de alto nivel” apuntaron cada vez más a un arreglo aislado y parcial, referido no a una agenda amplia de temas nacionales, sino a las cuestiones parciales y específicas del rescate bancario. Todo ello fue en detrimento, incluso, de una solución global al problema del crédito y de la política hacendaria, con verdaderos alcances nacionales.

El absurdo contraste entre los supuestos avances en la mesa de negociaciones y la dinámica política de la confrontación se hizo más evidente y agudo durante la última quincena de septiembre y la primera de octubre de 1998: el 14 de septiembre, todos los partidos representados en el mal llamado “grupo de alto nivel” llegaron a un acuerdo de principios generales con los secretarios de Hacienda y Gobernación para destrabar las negociaciones sobre el FOBAPROA. Menos de una semana después el PRD dio un giro casi inexplicable a su postura, al abandonar la mesa técnica-jurídica de negociaciones. Por su parte, el PAN —en voz de Calderón— declaró el 28 de septiembre que la posibilidad misma de votar con el PRI le producía repugnancia. Días después, numerosos legisladores y dirigentes panistas desmintieron esa afirmación y aseguraron estar dispuestos a unirse con el gobierno y el partido para dar una solución al FOBAPROA. Ese supuesto acercamiento entre el PAN y las autoridades hacendarias provocó la ira de López Obrador, quien ventiló su enojo en una carta pública a su contraparte panista, enviada a los medios de información el 7 de octubre. A resul-

tas de esa carta, se desató una interminable y tediosa guerra de declaraciones entre panistas y perredistas. No hubo un vencedor claro, pero sí una pérdida indudable: la posibilidad de construir una postura conjunta y firme de la oposición en el Congreso de la Unión. Por supuesto, el PRI y el gobierno estaban de plácemes ante las estridentes desavenencias de sus rivales.

Algo similar sucedió donde las convergencias entre los partidos de oposición parecían mayores: el debate sobre la constitucionalidad y del rescate bancario. El primero de octubre, los partidos de oposición juntos (PAN, PRD, PT y PVEM) aprobaron en la cámara de diputados una demoledora declaración formal de inconstitucionalidad del FOBAPROA, que por sí misma supone una controversia legal de enormes proporciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Al día siguiente, en desafío lógico y político a esa resolución, con la ausencia únicamente del PRD, los mismos partidos de oposición suscribieron con el PRI y el gobierno un acuerdo que contradecía el espíritu de la declaración emitida en el congreso el día anterior. Al acordar la devolución de los créditos superiores a los cinco millones de pesos a los bancos, dejaba sin buena parte de su materia prima a las auditorías, salvaguardando a las grandes operaciones crediticias, en las que, precisamente, se supone ocurrieron los fraudes que la opinión pública exige revelar y castigar.

De esa manera, en el asunto del FOBAPROA, tanto el presidente Zedillo como las dirigencias partidarias del PAN y el PRD, socavaron y relegaron aún más al congreso. Quien se benefició de ello fue, en primer término y por mucho, el propio gobierno, que, de esta manera, neutralizó la fuerza y el poder institucional de la oposición en el legislativo, y, en segundo lugar, las cúpulas partidarias, que, con este sometimiento, ensancharon su propio espacio político y burocrático.

Sin hacer una reflexión estratégica previa respecto a los propósitos y alcances nacionales de estas negociaciones, sin tener frente a frente al presidente Zedillo (al jefe del Estado, al responsable último del ruinoso e ilegal rescate bancario) minando la autoridad y el prestigio del poder legislativo —ofendiendo a muchos de sus propios le-

gisladores—, sin obtener consenso, sin unificar propuestas, los partidos de oposición aceptaron negociar con el gobierno bajo este desventajoso, desordenado y cuestionable esquema. Lo que la oposición no pudo o no quiso hacer fue construir, a partir de múltiples y necesarias coincidencias, una postura negociadora común, mucho menos una alianza o una posición estratégica de alcances suprapartidarios.

### **Desunión a fuerzas**

Lo curioso y paradójico de todo este debate es que, no obstante su partidización, el problema del FOBAPROA presentaba dimensiones que hicieron inevitables las coincidencias entre todas las fuerzas y corrientes de opinión que buscaban o reconocían como necesario e inevitable el cambio político en el país. Al igual que en otros temas de la transición, múltiples factores indujeron a los partidos de oposición a actuar juntos, aunque sólo en ciertos foros, a ciertos niveles, a ciertas horas, en algunos tramos y con respecto a algunos aspectos del manejo del FOBAPROA. En particular, los legisladores del PAN y del PRD intentaron en distintos momentos aprovechar sus inevitables coincidencias para activar unidos algunos mecanismos de acción legislativa.

Las coincidencias inherentes al problema mismo del FOBAPROA que pudieron ser la base para la unificación de las posturas de la oposición, fueron fundamentalmente cuatro: primero, la inconstitucionalidad del FOBAPROA; segundo, la exigencia de responsabilidades y transparencia respecto a los abusos de los empresarios y la complicidad de las autoridades con la corrupción manifiesta en el sistema bancario; tercero, la crítica a la estrategia económica gubernamental, causante, en última instancia, de la crisis de la cartera vencida; y cuarto, la necesidad prioritaria de atender con programas de alivio, quitas y refinanciamientos, a los pequeños y medianos deudores de la banca.

Respecto a la coincidencia más importante y crucial de todas, la inconstitucionalidad del FOBAPROA, fueron identificados tres delitos con respecto a los cuales la oposición presentó argumentos uniformes y contundentes. En primer término, es evidente que la emisión

por el FOBAPROA de obligaciones avaladas por la SHCP a cambio de la cartera vencida es violatoria del artículo 73 de la Constitución y de los artículos 9 y 12 de la Ley General de Deuda Pública, en tanto esa deuda gubernamental se contrajo sin autorización previa del congreso y se le dio un destino no previsto por la ley. En segundo lugar, la SHCP y el BANXICO violaron la Ley de Instituciones de Crédito al incrementar con aportaciones del gobierno y cargo al presupuesto federal, el patrimonio del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), entidad de la que surgió el FOBAPROA contraviniendo los principios enumerados en su acta constitutiva. En tercer lugar, se demostró también que el BANXICO, fiduciario de FOBAPROA, incurrió en violaciones a su propia ley, que no lo autoriza a operar con títulos de crédito del tipo de los pagarés emitidos por el FOBAPROA.<sup>12</sup>

Dentro y fuera de la mesa de negociaciones, el gobierno rechazó, con vehemencia pero sin mucha fuerza argumentativa, los planteamientos de la oposición sobre la ilegalidad del FOBAPROA y la inconstitucionalidad de los pagarés avalados por la SHCP. Los principales alegatos de la administración zedillista fueron formulados contradictoriamente por la Contaduría Mayor de Hacienda de la cámara de diputados, cuyo responsable, conforme a la obsoleta ley vigente, no fue designado por los diputados, sino por el secretario de Hacienda. En la auditoría sobre la legalidad del FOBAPROA y de la deuda emitida por el BANXICO y avalada por el gobierno federal, que preparó y dio a conocer este organismo en septiembre de 1998, se adujo sin mucha solidez jurídica el argumento de que el FOBAPROA tenía un marco legal dual: era un fideicomiso público, pero al mismo tiempo no formaba parte de la administración pública federal, por lo que gozaba de mayores libertades para operar. Se alegaba que, por esta singularidad y al no estar nítidamente definido en la legislación, sus operaciones habían dado lugar a interpretaciones encontradas sobre la naturaleza jurídica del fondo. Respecto a los pagarés emitidos, el contador mayor de Hacienda dijo que los pagarés del FOBAPROA avalados por el gobierno eran deuda contingente, que Hacienda contrajo de manera legal sin tener que pedir la autorización previa del congreso. Como alegato definitivo

para sustentar la pretendida legalidad del FOBAPROA, el contador mayor de Hacienda sostuvo que, debido a las ambigüedades jurídicas, las imprecisiones, las lagunas en la ley y la carencia de lineamientos precisos de operación, el FOBAPROA se manejó dentro de la ley pero con amplia discrecionalidad y carácter subjetivo. Ésta era, en el mejor de los casos, una frágil defensa de la legalidad del FOBAPROA y sus pagarés y, en el peor, la admisión implícita de que no se actuó en los márgenes precisos de la ley, sino en los espacios subjetivos de la discrecionalidad.<sup>13</sup>

Otro delito cuya identificación debió unificar a las fuerzas opositoras es que además de sus motivos justificados, en apariencia, el rescate bancario también se hizo con el propósito de pagar las gigantescas deudas a empresarios amigos del gobierno, cómplices de altos funcionarios en lucrativos negocios de dudosa honestidad. Si bien ésta es la cuestión que provocó más indignación pública y, en consecuencia, suscitó la mayor controversia y escándalo, es también el asunto más difícil de corroborar con evidencias fehacientes y, en última instancia, de solventar políticamente. Abordar bien este asunto y tomarlo como experiencia fundamental de la lucha contra la impunidad, exigía, como ocurrió en otros países, que la oposición hiciera a un lado sus ambiciones partidistas y sus impulsos electoreros inmediatos, para diseñar y poner en operación mecanismos eficientes de investigación, transparencia y rendición de cuentas. Si bien los legisladores de los distintos partidos opositores lograron crear algunas de estas instancias en el congreso, sus esfuerzos —entre los que se cuenta la creación de una subcomisión encargada de hacer auditorías—, carecieron de consistencia, unidad política, claridad de mandato, autoridad, eficacia y solidez jurídica y parlamentaria. Tampoco contaron con suficientes recursos técnicos propios para contrarrestar el gigantesco montaje de ocultamientos y complicidades que sostiene a la impunidad gubernamental.

En la mesa de negociaciones el gobierno logró diluir, desvirtuar, descarrilar, limitar y contener los alcances de las investigaciones legislativas y de la exigencia política de rendir cuentas. Por la forma en que el PAN y el PRD fueron planteando este asunto a lo largo de sus debates

y pláticas con el gobierno, se hizo claro que los partidos privilegiaban el vistoso objetivo político de remover a Guillermo Ortiz, gobernador del BANXICO, y a Eduardo Fernández, presidente de la CNBV, y que estaba dispuesta, por tanto, a hacer de éste un chivo expiatorio y anteponer esta exigencia al propósito de esclarecer cabalmente los hechos, delitos e irregularidades cometidos en el FOBAPROA.

Fue también en las negociaciones de la “mesa de alto nivel”, donde las Secretarías de Hacienda y Gobernación acordaron con los partidos, incluido el PRD —no con las mesas directivas de las comisiones del congreso—, el qué, el cómo, el cuándo y las limitaciones de la información documental del FOBAPROA que se entregaría a las comisiones. El ejecutivo debía poner esa documentación a disposición del congreso por un mandato constitucional, no a través de una negociación política. De esta manera, fueron los partidos de oposición y el gobierno quienes, alejados del congreso, ajenos a la aplicación estricta de la ley y por obra de sus acuerdos políticos, condicionaron al legislativo y acotaron sus facultades para investigar y auditar.

## **El intocable**

En todo caso y con respecto a la ilegalidad del FOBAPROA, fue evidente que, más allá de algunos pronunciamientos y amenazas formulados en la cámara de diputados, ni el PAN ni el PRD quisieron escalar el asunto al nivel del presidente Ernesto Zedillo. No obstante la oportunidad que tuvo gracias al caso del FOBAPROA, la oposición no rompió con el viejo tabú del presidencialismo intocable. Con ello renunció al recurso estratégico crucial para hacer de la negociación sobre el FOBAPROA una vía de tránsito veloz a la democracia. Sólo colocando a la presidencia de la República en el centro de la confrontación política se hubiera logrado arrastrar a Ernesto Zedillo a negociaciones sustantivas sobre los temas de una genuina agenda nacional. Sólo así se hubiera conseguido que el inquilino de Los Pinos accediera, de una vez por todas, a poner su política económica en la mesa de las negociaciones con la oposición sobre el tránsito democrático del país. De lo que se trataba

no era de remover al presidente, sino de obligarlo a dar pasos definitivos en favor de los urgentes cambios políticos y económicos que el país necesita. El hecho de que la oposición haya renunciado implícitamente a jugar con esta carta es una muestra más de sus graves limitaciones estratégicas, de su falta de liderazgo y de su aún evidente subordinación a los arreglos políticos de un régimen al que dice, sin embargo, querer remplazar.

La postura común sobre la inconstitucionalidad de los pagarés y la ilegalidad del FOBAPROA tendría que ser y no fue la piedra angular de una estrategia disuasiva de toda la oposición en el congreso para obligar al gobierno a negociar con el poder legislativo una agenda republicana entre poderes, no ramplona entre partidos, en los términos, con los niveles de interlocución y con la agenda que las fracciones opositoras unidas del congreso fijaran al PRI y al ejecutivo. En los argumentos de la oposición había consecuencias políticas suficientes para poner un ultimátum al régimen.

En efecto, la utilización ilegal de un fideicomiso del BANXICO para canjear la cartera vencida de los bancos y la emisión de deuda en contra de la Constitución, además de los malos manejos en los que incurrió el gobierno al incorporar determinados adeudos al FOBAPROA, son hechos muy graves que configuran un serio conflicto entre poderes. En ese sentido, tanto el presidente Zedillo como el secretario de Hacienda, el director de la CNBV y de ahí para abajo todos los funcionarios involucrados, tendrían que responder ante el propio congreso y, eventualmente, ante los tribunales, por violaciones graves a la Constitución, usurpación de funciones, abusos de autoridad y actos de corrupción cometidos en el rescate bancario.

Sin tomar en cuenta la gran fuerza negociadora que la oposición pudo sacar en conjunto de sus posturas con respecto a la ilegalidad y la corrupción en el FOBAPROA, las dirigencias de los partidos prefirieron aprovechar estas cuestiones por separado. El PAN y el PRD denunciaron con toda energía retórica la ilegalidad y la corrupción del FOBAPROA; sin embargo, cada uno le dio a sus afirmaciones un alcance distinto. Ambos partidos magnificaron en el debate parlamentario estas de-

nuncias pero las minimizaron en la mesa de negociaciones. De nuevo el gobierno se aprovechó de ello para ofrecer a la oposición fórmulas de arreglo —coincidentes con algunas de las iniciativas opositoras— que, sin atender de fondo a la cuestión de la legalidad y sin asumir responsabilidades por ello, eludieron este obstáculo. Ése fue en buena medida el sentido de las iniciativas aceptadas y relaboradas por el gobierno, para transferir la cartera que ilegalmente absorbió el FOBAPROA a nuevas instituciones, con otras características jurídicas y financieras y, de esta manera —con el endoso de la oposición—, legalizar los pagarés de FOBAPROA. Un arreglo en este sentido, a cambio de nada o muy poco, sin exigencia de responsabilidades por los ilícitos y abusos cometidos, fue una especie de borrón y cuenta nueva cuyo único beneficiario resultó el régimen.

### **Una furtiva lágrima**

Las expresiones de pluralidad política son características de la vida democrática. Lo es también el debate y el disenso. Por esa razón hay quienes explican o incluso celebran las desavenencias parlamentarias entre las oposiciones como un síntoma más del despertar democrático de México, como lecciones necesarias de un aprendizaje político nuevo y venturoso. El resquebrajamiento de la dominación priísta acompañado de una súbita pluralidad debería, en efecto, anunciar el advenimiento de un nuevo arreglo político nacional, ajeno, de ahora en adelante, a la arbitrariedad y los caprichos de la hegemonía partidista que por demasiado tiempo hizo suyas y sólo suyas todas las decisiones y se apropió de todas las atribuciones parlamentarias. Sin embargo, la imposibilidad de llegar a acuerdos entre las oposiciones constituye en las circunstancias precisas por las que atraviesa México, y en el contexto de esas desavenencias, no un anticipo de la democracia, sino el presagio de los enfrentamientos y rupturas que México está por padecer. Es en todo caso un síntoma no de la fortaleza política del país sino de la falta de un liderazgo alternativo, de la inmadurez y lenta consolidación interna y social de los partidos. Si los desacuer-

dos opositores fueran la expresión genuina de una nueva y venturosa pluralidad política, detrás de éstos tendría que haber verdaderas alternativas ideológicas y políticas para México, dignas de tan grandes dissentimientos. Sin embargo, respecto al FOBAPROA, la oposición ha demostrado tener muchas más afinidades que divergencias. Lo que ocurre es que los partidos se encuentran inmersos sin horizontes en la competencia electoral inmediata, impulsados por el desenfrenado afán de conquistar las plazas y los puestos que el PRI pierde o abandona. Movidos por sus antipatías, rivalidades individuales y los choques de personalidad entre sus líderes, los partidos optan por disentir.

La experiencia del FOBAPROA enseña que a la descomposición política del PRI, a su pérdida gradual de control y poder, le corresponde como correlato natural, la fragmentación de las oposiciones. Tal parece que ambos, el PRI y en conjunto sus partidos rivales, nacieron de la misma matriz política, están hechos de la misma materia prima y obedecen a las mismas leyes; son, por tanto, piezas indivisibles de un mismo arreglo, de una misma estructura. Al ocurrir el fin de ese arreglo, unos y los otros, el partido dominante y sus criaturas opositoras, experimentan efectos paralelos y concomitantes. La fragmentación se ha convertido así en un fenómeno político peculiar, no de la construcción de la democracia mexicana sino de la crisis política que vive el viejo modelo de dominación. Los partidos de oposición se dividen y enfrentan entre sí no para ser fuerzas políticas nuevas, emergentes y dinámicas, sino expresiones disgregadas de la vieja clase política. La falta de entendimiento entre las oposiciones no está asociada a la construcción de la democracia sino a la desaparición, sin remplazo claro, del PRI. Lo que le ocurrió a la oposición a propósito del FOBAPROA no denota que México se aproxime a la democracia representativa y plural, sino que la crisis de representación es cada vez más honda.

Una furtiva lágrima por lo que la negociación del FOBAPROA pudo hacer y no hizo con respecto a la democracia mexicana.

## Postscriptum

Por razones editoriales mi texto para este volumen se concluyó varias semanas antes de que culminaran las negociaciones sobre el FOBAPROA. Poco antes de que se anunciara el acuerdo suscrito por el PAN y el gobierno, se daba por hecho que antes del año nuevo no se llegaría a un acuerdo, por lo que el asunto quedaría en suspenso y tendría que debatirse nuevamente en los primeros meses de 1999, con los consecuentes costos que acarrea la incertidumbre financiera. Sin embargo, el desenlace de este confuso asunto ocurrió inesperadamente el 12 de diciembre.

Es evidente que en la etapa final de las negociaciones —en las que participaron ya únicamente las secretarías de Hacienda y Gobernación y la dirigencia nacional del PAN— crecieron las presiones, sobre todo de los empresarios, lo cual aparentemente condujo a la dirigencia del PAN a ceder en varias de sus posturas sustanciales —incluida la exigencia de que Guillermo Ortiz renunciara a la gubernatura del BANXICO. Fue, en efecto, gracias a la flexibilidad del PAN que se logró un arreglo muy lejano a las exigencias originales de la oposición y muy cercano a los intereses del gobierno. Conforme al pacto entre el PAN y el gobierno, la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) asegura el respaldo fiscal de los pagarés expedidos por el FOBAPROA, objetivo central de la administración zedillista, aunque esos pagarés no se asimilan formalmente a la deuda pública. Si bien la ley que se aprobó señala que antes de ser absorbidos por el Instituto los pagarés del FOBAPROA deben ser auditados, ninguna disposición establece que sea el congreso, a través de sus auditorías, la instancia que autorice esas absorciones en cada caso. De esa manera, el asunto crítico de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades se diluye en ambigüedades jurídicas y en supuestos privilegios políticos implícitos otorgados al PAN por el gobierno. Al excluirse definitivamente de las negociaciones y oponerse de antemano a todo acuerdo, el PRD debilitó las perspectivas negociadoras de la oposición y propició, casi como a propósito, un mal arreglo entre el PAN y el gobierno; su postura aisló

y debilitó todavía más al PAN. La fórmula de solución convenida por la cual el FOBAPROA desaparece y se crea el IPAB, fue aprobada en la cámara de diputados por legisladores —no todos— del PAN y del PRI, y de manera precipitada se envió al senado para su ratificación inmediata.

En la votación de la cámara alta llevada a cabo la noche del 13 de diciembre, registré mi abstención. Consideré necesario un acto de congruencia parlamentaria, de respeto elemental a la división de poderes y al sistema bicameral que consagra la Constitución. Me abstuve por defender la dignidad con la que debió actuar el congreso y en particular el senado de la República, del que formo parte. La ley en cuestión fue elaborada durante negociaciones privadas que se llevaron a cabo no en el seno del congreso, sino aparte de éste, o en los márgenes del poder legislativo entre un grupo de dirigentes políticos del PAN, algunos de ellos legisladores, con representantes del gobierno, también algunos de ellos legisladores. Sus resultados fueron llevados ese 12 de diciembre a la cámara de diputados, no como iniciativa de ley sujeta a estudio y discusión, sino como un pacto político consumado. Ahí, obviando trámites, fue aprobada con la oposición vehemente y hasta desafortunada del PRD, el PT, el PVEM y los independientes. Al día siguiente, la minuta que contenía esa ley o ese pacto fue enviada al senado para su estudio, discusión y eventual aprobación o rechazo. De inmediato, en una sesión matutina (citada antes del partido de fútbol), la mesa directiva del senado turnó esa voluminosa ley a las comisiones respectivas. Éstas la recibieron cerca de las 14:00 horas. Sin cumplir ningún requisito, las comisiones se reunieron en sesión urgente a las 16:30 de ese mismo día. En ese lapso de dos horas y media dominicales, la mayoría de los senadores se fue a comer o éstos vieron emocionados el juego entre el Necaxa y el Guadalajara. Para las 17:30 ya se había elaborado un dictamen, se había “discutido” en comisiones y estaba listo para la sesión vespertina del pleno que se inició antes de las 18:00 horas, cuando el encuentro deportivo ya había terminado. El senado, normalmente lento, no tuvo en este caso tiempo de estudiar una ley de graves efectos jurídicos, políticos y económicos para el país; de valorar

sus consecuencias, de ponderar y medir su impacto fiscal y presupuestario; los senadores no tuvimos, siquiera, tiempo para leerla. Reunido el pleno, se dispensaron la primera y la segunda lectura reglamentarias y se sometió en forma sumaria a debate y votación. En ese momento, subí a la tribuna y presenté por escrito una moción parlamentaria solicitando a la mesa directiva del senado suspender el trámite y regresar el dictamen y la ley a las comisiones para cumplir con el requisito constitucional que exige el estudio de la cámara revisora. En respuesta a mi solicitud, el senador del PRI Juan Ramiro Robledo, alegó que el tema del FOBAPROA y las propuestas de las que supuestamente emanaba la ley en cuestión, tenían ya meses de intenso estudio y debate, por lo que mi solicitud era improcedente. Sin más trámite, se consultó a la asamblea y se rechazó mi moción. Alrededor de las 22:00 horas, menos de doce horas después de llegar al senado, sin debatir su contenido, y al cabo de un ácido intercambio de reclamos partidistas y acusaciones cruzadas de traición a la patria entre legisladores del PRD y el PAN, la ley fue aprobada con 93 votos a favor, 10 en contra y una sola abstención: la mía. Es cierto que el tema del FOBAPROA fue discutido públicamente hasta la saciedad; eso no significa, sin embargo, que la ley, sus términos precisos, sus disposiciones mismas, hayan sido estudiadas por el senado, o siquiera leídas por quienes tomaron parte en la votación. De esta manera, los senadores no sabemos incluso si la ley tiene imprecisiones, lagunas, pifias gramaticales o errores de redacción, cuyas consecuencias jurídicas puedan resultar nefastas al momento de interpretarla. Tratándose, sobre todo, de una ley que divide a los mexicanos, polariza a los partidos, fragmenta a las oposiciones y enfrenta a sectores de la sociedad, los senadores debimos, cuando menos, tener tiempo suficiente para leerla. Al no hacerlo renunciamos a nuestra función e hicimos irrelevante nuestra existencia. Me abstuve de votar a favor o en contra porque el senado nunca conoció esta ley.

Mi abstención se origina también en que esta ley y las posturas en torno a ella no son el resultado de un genuino ejercicio parlamentario de negociación, entendimiento y consenso, sino de un absurdo enfrentamiento entre partidos, grupos, fracciones, intereses y corrientes

rivales que, en realidad, y así lo han demostrado, sólo se disputan el poder político. El FOBAPROA y el manejo gubernamental de la cartera vencida fue una oportunidad única de la oposición para negociar unificadamente con el gobierno los términos de un arreglo financiero favorable para el país, las condiciones de una reforma institucional del sistema bancario y los instrumentos y mecanismos para combatir la corrupción. También fue oportunidad de exigir la rendición de cuentas, fincar responsabilidades y depurar adeudos contratados por los bancos y contraídos ilegítimamente por el Estado. Votar a favor hubiera sido aceptar como necesario e inevitable el malogrado arreglo del PAN, producto de una pésima negociación, de una postura oscilante y ambigua. Por los términos partidistas en los que se impuso la discusión, votar en contra hubiera significado para mí aceptar la posición inflexible del PRD, que no quiso o no supo traducir la justicia indudable de sus críticas y exigencias —la mayoría de las cuales yo suscribo—, en una posición negociadora de fuerza, en un planteamiento político-estratégico serio, para construir una postura común con el PAN (que, por cierto, compartía las mismas críticas del PRD) y forzar al gobierno a conseguir un verdadero acuerdo con las oposiciones. El PRD ha deplorado la ley aprobada por el PAN y el PRI, la considera una solución nociva e inaceptable: una verdadera traición. Sin embargo, el PRD tiene su parte de responsabilidad en ese resultado: es evidente que no quiso negociar. La dirección del partido (no así muchos de sus legisladores) no deseaba que el problema del FOBAPROA se arreglara en beneficio de México; lo que buscó, propició y logró fue que el PAN y el PRI-gobierno se entendieran una vez más en un mal pacto, para después denunciarlos. Tanto el PAN como el PRD desaprovecharon una gran oportunidad. Los dos resultaron perdedores.

## NOTAS

<sup>1</sup> Los primeros antecedentes del FOBAPROA datan de 1981, cuando las autoridades hacendarias fundaron el primer fideicomiso de resguardo de depósitos en México, el Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias. El FOBAPROA sustituyó a su antecesor inmediato, el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), en julio de 1990, como paso preparatorio para la reprivatización bancaria. (Fuente: CNBV)

<sup>2</sup> Las compras de cartera realizadas por el FOBAPROA iban acompañadas supuestamente por compromisos de capitalización, asumidos por los grupos de control de los bancos. Sin embargo, en más de un caso, estos compromisos no fueron más que una ficción avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para una discusión más detallada, véase Luis Rubio. "FOBAPROA, o de la ineptitud", *Nexos*, núm. 247, julio de 1998.

<sup>3</sup> La conversión de los pagarés del FOBAPROA en deuda pública forma parte de un paquete de iniciativas, enviado por el presidente al Congreso de la Unión los días 26 y 31 de marzo de 1998.

<sup>4</sup> Según fuentes de la oposición, más de 60% de los pasivos del FOBAPROA está integrado por 500 grandes créditos.

<sup>5</sup> El PRD hizo pública su propuesta alternativa el 15 de julio de 1998. Por su parte, el PAN dio a conocer su postura el 20 de agosto. Si bien existen diferencias sustanciales entre ambas propuestas, los dos documentos comparten, al menos, tres premisas centrales: *a*) la inconstitucionalidad e ilegalidad de las compras de cartera; *b*) la necesidad de minimizar el costo fiscal del rescate; y *c*) el imperativo de garantizar la solvencia de pequeños y medianos deudores.

<sup>6</sup> La consulta del PRD se realizó el 30 de agosto, con una participación importante (más de 3 millones de votantes) y con un resultado predecible: 95% de los consultados se opuso a la conversión de los pagarés del FOBAPROA en deuda pública.

<sup>7</sup> En la propuesta perredista, en abierta contradicción con los planteamientos de su consulta y las declaraciones de sus dirigentes, se establece como objetivo primordial reducir el costo fiscal del rescate bancario, no eliminarlo.

<sup>8</sup> El CEN perredista dio a conocer una primera lista de supuestos beneficiarios del FOBAPROA el 4 de agosto. Una segunda lista, que detallaba donaciones de empresas fantasmas al PRI que acabaron en la panza del monstruo, fue dada a conocer el 19 de agosto.

<sup>9</sup> La diferencia central entre la propuesta panista y el proyecto gubernamental radica en el intercambio de los pagarés del FOBAPROA por instrumentos legalmente válidos, emitidos por un Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y garantizados con participación accionaria de los bancos.

<sup>10</sup> Bajo la batuta del secretario de Gobernación, las reuniones de la llamada "mesa de alto nivel" arrancaron el 4 de septiembre.

<sup>11</sup> El 13 de octubre, el PAN llegó a dos acuerdos parciales con el PRI y el gobierno: *a*) los pagarés del FOBAPROA no serían trasladados a deuda pública, pero se asignarían partidas presupuestales para cubrir el costo fiscal del rescate bancario; y *b*) se regresaría a los bancos los créditos superiores a cinco millones, a cambio de créditos a pequeños y medianos deudores.

<sup>12</sup> Estos tres conceptos de ilegalidad están contenidos en la evaluación jurídica elaborada por la subcomisión de Investigación de los Programas de Saneamiento Financiero constituida por mandato de las comisiones unidas de Programación, Presupuesto, Cuenta Pública y Hacienda y Crédito Pú-

blico de la cámara de diputados y suscrita a fines de septiembre por las fracciones parlamentarias del PAN, PRD, PVEM y PT.

<sup>13</sup> "Revisión del Fondo Bancario de Protección al Ahorro", separata del *Informe de resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996*, Contaduría Mayor de Hacienda-H. Cámara de Diputados, septiembre de 1988, pp. 240-243.



---

## EL ACUERDO QUE DEBIÓ SER

*Gabriel Székely*

### ¿Cómo nos afecta el FOBAPROA?

Originalmente, el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA) se estableció como un seguro financiado por los propios bancos para protegerse frente a créditos otorgados que resultarían incobrables. Sin embargo, el Fondo evolucionó hacia una entidad muy diferente y que ha estado sujeta a debate público, en especial porque representa la asignación de una enorme cantidad de recursos públicos autorizada por algunos funcionarios del gobierno sin el concurso de los representantes ciudadanos.

El primer problema que encontramos es la enorme cantidad de datos presentados de diversas maneras, así como la ausencia de varias cifras; por ambas razones, es difícil hacer un análisis sofisticado y completo de lo que implican los compromisos asumidos. El gobierno aduce su obligación de “resguardar por ley el secreto bancario”, y la oposición sostiene que esa actitud es parte del encubrimiento de complicidades entre el gobierno y los beneficiarios de estos programas. El consultor Jonathan Heath puso el dedo en la llaga cuando escribió en el diario *Reforma*: “Si el público va a tener que asumir la carga de estas deudas, se deberían exentar del secreto bancario todos los detalles de cada uno de estos créditos, en especial de los grandes”.<sup>1</sup> Por su parte, José Ángel Gurría, secretario de Hacienda, expresó la postura del gobierno al sugerir a los diputados cambiar las leyes para entregarles la

información que pedían, así señaló con énfasis que no revelaría los datos mientras ello no ocurriera.

Por lo tanto, las respuestas que presentamos a algunas de las preguntas que se hacen los ciudadanos están elaboradas con la mejor información disponible, misma que, lo reconocemos y lamentamos, deja mucho que desear. Pero los esfuerzos de investigación y creatividad pueden aclarar problemas de política pública, a pesar de que las autoridades se nieguen a dar información, como obliga la ley. Las preguntas centrales son:

1. ¿Cuáles son las principales categorías y programas del rescate financiero, y a qué grupos sociales están dirigidos?
2. ¿Cuál es el monto de los costos incurridos, y de los costos que los ciudadanos deberemos pagar a partir de 1999?
3. ¿Qué tipo de programas sociales e inversiones productivas quedarán obstaculizados en México durante los próximos años por el costo del rescate financiero?

### *Principales programas y beneficiarios*

A este respecto la confusión que ha reinado se debe a que los mismos datos se presentan de diversas maneras de acuerdo con los criterios utilizados para elaborar categorías sobre los activos y los pasivos del FOBAPROA. En el cuadro 1 se ofrece la clasificación presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); es útil para distinguir dos aspectos importantes que no se presentan de manera individual en otros informes. Uno es el programa de rescate conocido como “pagarés de indemnización carretera” (PIC’S), por 18,800 millones de pesos, mediante el cual el gobierno otorgó bonos a las empresas constructoras, y cuyo pago de intereses se ha realizado de manera muy gradual. Mucho se ha criticado la manera en que Carlos Salinas organizó el financiamiento de su ambicioso plan de autopistas. Además, según varios analistas consultados, la inversión con la que supuestamente participaban las constructoras estuvo ligada, en algunos casos, con las probables utilidades futuras. Dado el cálculo erróneo del aforo con el

Cuadro 1. *Cifras de la Secretaría de Hacienda*

PROGRAMA	COSTO (MILES DE MILLONES DE PESOS)
Carreteras	18,800
Apoyo a deudores	112,800
Intervención y saneamiento	312,400
Compras de cartera	98,300
Total	542,300*

\* Ya se han hecho pagos por 94,100 millones.

que contarían las nuevas rutas y las elevadas cuotas que cobran, nunca obtuvieron tales ganancias y los contribuyentes tuvimos que pagar el quebranto. Las dudas persisten. He aquí un ejemplo de supuestos abusos en el empleo de recursos públicos. ¿Cómo explicar que TRIBASA recibiera un subsidio fiscal por más de 6,000 millones de pesos y, meses después, invirtiera en la construcción de una carretera en Chile? ¿Por qué el gobierno le otorgó a esa empresa, años después, la concesión para operar un ferrocarril en el sur del país que requirió la inversión de 324 millones de dólares? ¿Y la concesión de los aeropuertos del sureste, por 116 millones de dólares, otorgada en diciembre de 1998? ICA y el Grupo de Desarrollo Mexicano recibieron un trato similar.

El otro aspecto útil del cuadro se refiere a los programas de deudores, cuyo monto ascendía al principio de 1998 a 112,800 millones de pesos. Para enriquecer la información, en el cuadro 2 se presentan cifras separadas por tipo de programa de apoyo, número de beneficiados y descuentos recibidos antes y después de los acuerdos elaborados durante las negociaciones entre el ejecutivo y los partidos a lo largo de 1998.

Quienes no estaban al corriente en sus pagos y formaban parte de la cartera vencida, tenían hasta el 30 de septiembre de 1999 para regularizarse. Si después de esa fecha dejaban de pagar puntualmente, perderían los descuentos que serían otorgados a partir de enero de 1999.

Cuadro 2. *Programas de apoyo a deudores*

PROGRAMA	COSTO (MILES DE MILLONES DE PESOS)	DEUDORES BENEFICIADOS	DESCUENTO 1996 (%)	DESCUENTO 1999 (%)
UDIS	33,700	—	—	—
ADE	6,000	—	45	45
Vivienda	45,400	456,000	45	45-50
FINAPE	18,600	800,000	40	24-60
FOPYME	9,100	212,000	30	20-45
Total	112,800	1,468,000		

UDIS o Unidades de Inversión (abril de 1995): evita la amortización acelerada de capital e intereses, indexado a la inflación.

ADE o Acuerdo de Apoyo a los Deudores de la Banca (agosto de 1995): reduce tasas nominales de interés de tarjetas de crédito bancarias (cartera vencida a mayo de 1996).

Vivienda (mayo de 1996): reducción de pagos mensuales (créditos hasta 160 mil UDIS, descuentos de 50%; y hasta 500 mil UDIS, descuentos de 45%; registrados antes del 30 abril de 1996).

FINAPE o Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agrario y Pesquero: descuentos a créditos agropecuarios por 60% en los primeros 500 mil pesos, y 24% en el saldo hasta 1 millón (registrados antes del 30 junio de 1996).

FOPYME o Fondo de Apoyo para las Pequeñas y Medianas Empresas: descuentos en los primeros 500 mil pesos a créditos para empresas medianas y pequeñas, y 20% sobre el saldo hasta por 2 millones; registrados antes del 31 julio de 1996.

Cabe notar que el total de deudores asciende a más de 3.5 millones, mientras que los incluidos en el cuadro (casi 1.5 millones) son los beneficiarios de los diversos programas de apoyo del gobierno. El costo de ofrecer los nuevos descuentos e intentar una supuesta salida final al problema de los deudores se ha estimado en 41 mil millones de pesos. El gobierno y la banca cubrirán 75 y 25%, respectivamente, aun cuando el presidente de los banqueros, Carlos Gómez y Gómez, haya negado a la prensa que los bancos tuvieran los recursos y estuvieran dispuestos a cofinanciar un programa de esa naturaleza.<sup>2</sup> Los deudores podrían volver a enfrentar problemas por dos razones:

1. Muchos bancos ya habían ofrecido descuentos adicionales a los acordados en 1996, por lo que los nuevos descuentos ayudarían

muy poco; el gobierno sorprendió a muchos, en enero de 1999, al informar que los nuevos descuentos no son acumulables respecto de los ofrecidos con anterioridad, sino que representan una ampliación modesta de apoyo a deudores.

2. Los descuentos se hicieron después de un largo periodo en el que se han capitalizado intereses con tasas elevadas; por ejemplo, a fines de 1998 las UDIS valían cerca de 2.3 veces su monto original. Después de los descuentos, los deudores aún deberán más del monto original que contrataron; y si suben las tasas, como ocurrió en 1998, volverán a enfrentar problemas para pagar.

Las bases para este programa de auxilio a los deudores de la banca fueron sentadas por todos los partidos y el ejecutivo el 21 de septiembre de 1998, por la insistencia del PRD y del PAN. Este programa no estaba incluido en la propuesta original del gobierno.<sup>3</sup> El acuerdo, al desmovilizar a los deudores, permitió presionar a la oposición para aceptar otros aspectos del programa y hacer efectivo el apoyo. Por otra parte, preparó a los deudores para la decisión de la Suprema Corte, el 7 de octubre, sobre el anatocismo o cobro de intereses sobre intereses.

### *El costo fiscal y lo que perdemos todos*

Sin embargo, la gran pregunta es el costo para toda la sociedad que representan el rescate de los banqueros y los modestos apoyos a los deudores. Según las cifras disponibles hay dos categorías de costos. La primera categoría incluye a los costos ya incurridos durante el periodo 1995-1999, que se estiman en 140 mil millones de pesos. Esta cifra se integra por 94,100 millones de pesos registrados por las autoridades hasta febrero del último año (véase cuadro 1); una cantidad estimada en 20,900 millones para el resto de 1998, de acuerdo con reportes aislados de prensa; y la partida presupuestal por 25 mil millones (30% de este total sería para nuevos apoyos de saneamiento), que fue solicitada por el gobierno al congreso dentro del proyecto de presupuesto para 1999.

La segunda categoría se refiere al costo fiscal estimado hasta el año 2007, con base en el acuerdo del gobierno con el PAN pactado en el congreso. Realizar estas estimaciones es complicado, por lo cual los detalles y los diversos supuestos que guiaron este ejercicio se incluyen en los Anexos de este libro. Cabe notar que los criterios empleados fueron muy conservadores y que no incluyen el escenario de una nueva crisis de fin de sexenio, sino un adecuado desempeño económico a lo largo de todo el periodo.

El costo fiscal nominal será de 326,542 millones de pesos (los costos ya incurridos más los pagos efectivos —sólo el 20%— sobre los intereses generados a lo largo de esos años). Además, en el 2007 el saldo a pagar será de, por lo menos, 815,553 millones de pesos, equivalente a 6.2% del Producto Interno Bruto (PIB). Puede establecerse una comparación con el saldo actual, equivalente a 10% del PIB. Este monto supone que del saldo total por pagar en 2007, se deducirá 25%, que es la obligación que deberán cubrir los bancos; si no lo hicieran, la carga fiscal crecería más. También supone, de manera muy optimista, que la cartera vencida no aumentará después de 1998. Finalmente, el costo adicional de apoyos que, según el acuerdo de diciembre de 1998, serán necesarios en beneficio de tres bancos con problemas (Atlántico, PROMEX y BANCRECER), podría crecer por encima de la estimación inicial de 50 mil millones de pesos. El gobierno deberá reestructurar el adeudo que resulta de todos estos rubros, mismo que, aunque menor en relación con el tamaño de la economía que se espera para el 2007, será bastante significativo en ese entonces.

Hay otro costo del rescate para la sociedad que no es de tipo fiscal, sino indirecto. Los bancos recibirán durante estos años pagos efectivos por intereses estimados en 204,542 millones de pesos (el supuesto es que el gobierno desembolsará 20% del total de intereses generados cada año). Por otro lado, se debe considerar la contribución de los bancos vía las cuotas extraordinarias que pagarán al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) durante estos años, por un total de 20,270 millones de pesos. En 2007, si se mantiene el acuerdo de hacerse responsables por 25% del saldo por cobrar, los bancos

deberán aportar 271,851 millones de pesos (si lo hacen, el saldo o la carga fiscal para el gobierno será el que ya hemos presentado). Este dinero procederá de reservas especiales en los bancos, y uno de sus efectos será el encarecimiento del crédito para todos los usuarios.

Hay algunas definiciones de los acuerdos firmados por el PAN y el gobierno que conviene incluir ya que sirven como referencia para las estimaciones sobre los costos fiscales que se han presentado.

*Pagarés.* El FOBAPROA los incorporó como parte de los activos de los bancos, con la aprobación de un comité técnico compuesto por tres funcionarios del Banco de México (BANXICO), cuatro de Hacienda, y dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Los pagarés se otorgaron en remplazo de los créditos morosos, y los bancos mantendrían la responsabilidad de la cobranza al crear una reserva de 25% sobre el monto total —que es la carga que les corresponde si no es posible recuperar los créditos. Los casos que se puedan cobrar, disminuirán el saldo pendiente de los bancos con respecto al FOBAPROA regresando los pagarés.

Una comisión de partidos de oposición declaró los pagarés ilegales e inconstitucionales, por representar compromisos de deuda pública asumidos por el ejecutivo sin autorización previa del congreso. En la propuesta del PAN, publicada el 19 de noviembre en la *Gaceta Parlamentaria*, los pagarés son calificados así por lo que no ingresarán al IPAB sino como nuevos instrumentos financieros, pasando por el filtro de las auditorías que se llevan a cabo. Los ilícitos e irregularidades detectadas significan que esos pagarés o nuevos instrumentos se regresarán al banco que los envió en primera instancia.<sup>4</sup>

Según fueron concebidos originalmente por el gobierno, los pagarés e intereses que generan eran redimibles tras un periodo de diez años; la tasa de referencia era la de CETES a 28 días, más 2 puntos, y los intereses se capitalizaban cada tres meses, aunque se podrían cobrar sólo hasta el final. Sin embargo, con el nuevo acuerdo los instrumentos financieros que sustituyen a los pagarés generan intereses y liquidez desde ahora, y son sujetos de comercialización en los mercados secundarios. Al final de los diez años, los bancos cubrirían el pago de 25%

sobre el “saldo de cuentas por cobrar” (las pérdidas, definidas como “los créditos no recuperados o los activos nunca vendidos por parte del instituto y los bancos”; más los intereses capitalizados).

Como el saldo pendiente será grande, ya que el gobierno capitaliza la mayor parte de los intereses, y las estimaciones más optimistas apuntan a un índice de recuperación de activos de 30%, el gobierno enfrentará una deuda que seguramente deberá reestructurar. Los bancos recibirían ingresos por estos instrumentos a lo largo de varios años, como ha ocurrido con los PIC’S carreteros.

El primer intento de recuperación por parte del gobierno, fracasó. La Agencia de Valuación y Venta de Activos tomó como modelo al U.S. Financial Resolution Trust, que operó con éxito en la década de los ochenta frente al escándalo de las empresas de ahorro Savings and Loan responsables de un desfaldo total de 200 mil millones de dólares, que llevó a la cárcel a más de mil ejecutivos y funcionarios.

*Compras de cartera.* Se refiere a los créditos vencidos. Según el acuerdo del 30 de septiembre entre el gobierno y tres partidos de oposición (no participó el PRD), éstos serán regresados a los bancos para incrementar los incentivos para cobrarlos (160,400 millones).<sup>5</sup> El gobierno compró esta cartera a cambio de compromisos de capitalización; ahora, el IPAB ofrecerá a cambio de los créditos que devuelve a los bancos, nuevas garantías, y, en caso que los deudores no paguen, compartirá las pérdidas con los bancos. Para financiar en parte este aspecto del paquete, el IPAB cobrará cuotas extraordinarias (3 al millar) sobre los pasivos anuales de los bancos.

Para el análisis del costo fiscal estimado, tomamos como punto de partida las cifras presentadas por la SHCP (véase cuadro 1), y por el ejecutivo y los cuatro partidos de oposición cuando el PRD aún participaba en las negociaciones (véase cuadro 3). Nótese que utilizamos como base la cifra de Hacienda reportada en febrero de 1998, 542,300 millones de pesos, menos los pagos ya realizados por 94,100 millones. También restamos 46,500 millones del BANXICO e incluimos los 50 mil millones requeridos como apoyo especial para tres bancos en problemas

Cuadro 3. *Cifras del acuerdo Ejecutivo-cuatro partidos de oposición\**

PROGRAMA	COSTO (MILLONES DE PESOS)
Bancos intervenidos	360,900
Pagarés FOBAPROA	202,100
BANXICO	46,500
NAFIN	8,000
Otros pasivos	104,300
Compras de cartera	160,400
Otros pasivos	31,000
Total	552,300*

\* 21 de septiembre de 1998.

(cifra no incluida en los cuadros). Con esa información llegamos a la cifra base de 451,700 millones, con la que se han realizado las estimaciones presentadas.

En las cifras para bancos intervenidos (véase cuadro 3), abajo de los pagarés suscritos por 202,100 millones de pesos, hay dos créditos, del BANXICO y Nacional Financiera (NAFIN), que saldrían de estas cuentas porque el acuerdo con el gobierno obliga a esas instituciones a pagar tales montos con utilidades futuras. Sin embargo, mantendremos el de NAFIN porque no genera utilidades sino pérdidas; mientras que descontamos el del BANXICO, ya que esa institución tiene la capacidad de usar a su favor la emisión de dinero para cubrirlo (“seigniorage”).

El último rubro, por 104,300 millones, constituye “otros pasivos”, de los cuales se espera recuperar una parte mediante la venta directa de activos que estará a cargo del IPAB.

Respecto a las compras de cartera por 160,400 millones, se trata del paquete de créditos mayores a 5 millones de pesos que fueron devueltos a los bancos; pero éstos pueden solicitar apoyos hasta por

el mismo total de esta categoría, e incorporar la cartera vencida de pequeños deudores. Podemos suponer que los factores que explican este acuerdo fueron la dificultad de cobrar mientras los deudores percibían que el gobierno respaldaba estos créditos dentro de FOBAPROA, más las complicaciones políticas para lograr la aprobación de los créditos grandes en el congreso.

Los bancos fueron compensados al poder incluir, a cambio de los créditos devueltos, una larga lista de nuevos créditos morosos, en especial después de que las tasas de interés se dispararon durante el otoño de 1998. Estos créditos corresponden a pequeños deudores y son, por tanto, más difíciles de cobrar, y esta responsabilidad quedó hasta ahora en manos del IPAB. Es posible y pertinente considerar esta transacción como equivalente a un “FOBAPROA 2”. El renglón “otros” incluye la última categoría de pasivos considerados para la estimación del costo fiscal.

Ahora bien, para comprender estas cifras y responder la tercera pregunta que mucha gente se hace, es útil referirnos a las oportunidades perdidas a causa del inmenso caudal de recursos —fiscales y privados— que serán destinados al rescate financiero. Basten algunos ejemplos. Durante la década de los noventa, México gastó anualmente, en promedio, la cantidad de 320 mil millones de pesos en educación, 160 mil millones en salud y 40 mil millones en programas de combate a la pobreza extrema. Estos recursos eran ya insuficientes y, para 1999, el gobierno hizo recortes al presupuesto. El punto central es que el gobierno no dudó en establecer compromisos con los bancos en nombre de todos los mexicanos que se hubieran beneficiado por los fondos destinados a educación, salud y combate a la pobreza. El gobierno utilizó una norma poco equitativa que dio preferencia a las grandes empresas y bancos que manejaron mal los recursos confiados por los ahorradores.

*Los acuerdos del gobierno con la oposición.* Ya se han explicado algunos pactos básicos que se dieron a lo largo de 1998, ratificados por el congreso en diciembre con el voto en contra del PRD y de algunos legisladores de otros partidos. El antecedente más importante fueron

los acuerdos del 14 de septiembre, cuando el PRD aún participaba en las negociaciones. Ya se hablaba entonces del programa de deudores, empujado por el partido perredista; del nuevo instituto financiero, propuesta panista; de la procuraduría de defensa de usuarios de servicios financieros, que solicitaba el PRI; y de los cambios a las leyes y a las instituciones que fueron parte del acuerdo final.<sup>6</sup>

Todos estos puntos fueron ratificados el 12 de diciembre de 1998. Se temía que esto no ocurriera por la confusión creada en torno a la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para 1999. Esto se debía a la irritación surgida por el alza de impuestos, bienes y servicios públicos, sin consulta ni consenso previos, y a la actitud del secretario de Hacienda, que muchos legisladores consideraron irrespetuosa.

Pero al final de cuentas todas las propuestas del gobierno fueron aprobadas cuando el PAN, argumentando que actuaba “de manera responsable y para salvar al país de males mayores”, se sintió satisfecho con lo que había conseguido, e incluso dio marcha atrás en su demanda de que renunciaran los funcionarios responsables del desastre financiero, como el gobernador de BANXICO. Hubo intensos cabildeos, que reportó *Reforma* el primer día de diciembre, por parte de presidentes de empresas tan importantes como CEMEX, FEMSA y BANCOMER, con objeto de que los dirigentes panistas flexibilizaran sus exigencias y apoyaran al gobierno.<sup>7</sup>

Uno de los problemas enunciados por el PRD fue que la conversión de los pagarés ilegales a bonos gubernamentales legitimados por la oposición, contradecía el acuerdo de esta última en el sentido de poner alto a un poder ejecutivo que abusaba de sus funciones. También criticó que no se fincaran las responsabilidades políticas y penales de empresarios y funcionarios que antes solicitaba el PAN; y que su propuesta de crear una Administradora Nacional de Fondos para el Retiro (AFORE), en sustitución de la docena que opera actualmente, fuera desechada, entre otros temas.

Sin embargo, la crítica principal a los acuerdos con el gobierno es que dejaron intacta la estructura de toma de decisiones econó-

micas y de supervisión de las instituciones bancarias. El BANXICO, dotado ahora de mayores poderes pero sin una autonomía sólida ni la supervisión de nadie aparte del jefe del ejecutivo en turno, es presa fácil de nuevas presiones como las que lo llevaron a ampliar el crédito con fines electorales en 1994. Ahí y en la CNBV permanecen los mismos funcionarios y las mismas estructuras. Incluso, se otorgó al vocal de la SHCP el veto con respecto a las obligaciones financieras que la junta de gobierno del IPAB decida asumir en relación con el FOBAPROA.

Además, no se ocuparon de los cambios necesarios en los criterios de regulación y supervisión que eviten los abusos de los bancos en el futuro; ni establecieron algún mecanismo para controlar a los capitales especulativos. La crítica a todos los partidos es que sí existen opciones de política muy claras en todos estos rubros, pero que prefirieron la discusión de ciertos temas vistosos y relegar a segundo plano los de fondo. Éstos son los temas de la propuesta que se presenta más adelante.

#### *El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)*

Otro acuerdo del PAN con el ejecutivo fue la creación de esta instancia. En ella se incorpora a ciudadanos a la supervisión del rescate financiero, pues el ejecutivo nombra a cuatro de los siete vocales de la junta de gobierno, que deberán ser ratificados por dos terceras partes del senado; los otros tres vocales son el gobernador de BANXICO, el presidente de la CNBV y el secretario de Hacienda, quien preside la junta y tiene voto de calidad; sus suplentes pueden representarlos en la junta. Además, el congreso lo supervisa de manera cercana y es la única entidad autorizada para aprobar partidas presupuestales en caso de problemas imprevistos.

El IPAB, hasta por seis años, supervisará la recuperación de activos y de la cartera vencida de los bancos a los que el gobierno otorgó apoyos vía FOBAPROA; los nuevos instrumentos financieros y garantías del Instituto sólo se darán a quienes las auditorías determinen que merecen apoyos, y están libres de ilícitos o irregularidades.

En el futuro, el IPAB podrá determinar la liquidación, suspen-

sión de pagos o quiebra de una institución financiera en problemas. Los apoyos y créditos que otorgue estarán respaldados por acciones con voto pleno de los bancos intervenidos.

Otra función clave del IPAB es administrar el “seguro de depósitos”. Hay dos aspectos novedosos; uno es el límite que se establece de manera gradual hasta el equivalente a 400 mil UDIS (casi noventa mil dólares), por cada persona o empresa con depósitos en cada institución (en enero de 2006). El seguro se financia con cuotas ordinarias (por lo menos 4 al millar de los pasivos de cada banco), más cuotas extraordinarias en periodos como el actual (3 al millar).

La otra novedad es que si los recursos del fondo no alcanzan, el IPAB puede solicitar apoyo al BANXICO y éste a su vez al congreso, el cual hará una asignación presupuestal. En mayo de 1999, el Instituto deberá publicar el monto y los detalles de los compromisos que adquirirá hasta el 2007, con el voto del vocal de la SHCP.

### **¿Cuál es la ruta crítica para un acuerdo sólido?**

Por supuesto que existe la posibilidad de eludir una salida al FOBAPROA con bases sólidas y satisfactorias, como ocurrió en Japón durante la década de los noventa. El gobierno de ese país, sin embargo, cobijó su decisión en la realidad ineludible de que ahí el ingreso per cápita se acerca a los 40 mil dólares anuales; o sea, es diez veces mayor que en México. Por tanto, el impacto de una prolongada contracción de la economía sobre la población es muy diferente. Además, como recordó el entonces primer ministro a la dieta o parlamento de su país, en la primavera de 1998, las empresas y los ciudadanos japoneses tenían ahorros acumulados con valor de 10 billones de dólares (equivalentes a la producción de veinticinco años en México), y no necesitaba apoyos externos para salir adelante. En México, sin una salida efectiva, todos perdemos. Es por esto que urge reflexionar sobre los acuerdos y las políticas que serán necesarias cuando los mexicanos se percaten de que el arreglo del PAN con el gobierno fue ineficiente, inadecuado y muy costoso.

Un escenario que se descartó durante el proceso de negociaciones fue que los legisladores de oposición unificaran sus posturas para negociar con el ejecutivo. Es cierto que se discutió en su momento la idea de fortalecer las actividades de los diputados con la creación de una comisión ad hoc, que incluyera a personalidades con capacidad profesional y probidad para dirimir los temas más delicados de la negociación, alejados de todo prejuicio partidista. Esta iniciativa no prosperó porque, a los ojos del gobierno, aceptar un órgano diferente a los establecidos representaba una capitulación y la cesión del poder; y la oposición no creó las condiciones para imponerla.

Siempre ha existido otra alternativa, cuyo éxito requiere una visión generosa y de largo plazo, para así sacar las mayores ventajas posibles de una situación de adversidad; ésta debe incluir una definición muy precisa de los objetivos a alcanzar a lo largo de varias etapas en las negociaciones:

- a) ¿Cuáles son las medidas urgentes que se deben tomar?
- b) ¿Qué reformas legales y de las instituciones deben elaborarse durante 1999-2000?
- c) ¿Cuáles son las metas cruciales a las que aspiramos para el final del camino (el periodo 2001-2005)?

Si se hubieran generado acuerdos básicos sobre las medidas urgentes y las metas, se hubieran flexibilizado las posiciones de los actores que aparecieron, en diversos momentos, como irreconciliables. El método propuesto era viable, como lo demostró la experiencia de negociación prolongada que dio origen al régimen ciudadano del Instituto Federal Electoral. Si bien pertenece a la esfera electoral, mucho tiene que decirnos, pues es la única institución en el país que goza a la vez de plena autonomía, credibilidad y legitimidad dentro de la sociedad, los partidos políticos y el gobierno. Hemos dicho que el FOBAPROA —o su sucesor— estará con nosotros por muchos años. Analicemos, pues, los componentes de esta ruta crítica para llegar a un acuerdo que responda al interés de México.

## Las medidas urgentes

Con base en lo ya apuntado, son varias las medidas que señalarían la intención inequívoca del gobierno y los partidos políticos para embarcarnos en una solución real del conflicto político-financiero que hemos vivido:

1. Los funcionarios y los administradores de los bancos que actuaron con imprudencia y, en especial, quienes actuaron con discrecionalidad y cometieron ilícitos, no deben ya ocupar sus puestos. Se debe reforzar el proceso de auditorías y asegurar que la información sobre irregularidades no sea escondida por quienes la manejan. El congreso podría invitar a los afectados por muchas de estas operaciones a testificar en audiencias públicas, con protección legal según acuerdos previos.

2. Todas las partes deben comprometerse a evaluar con flexibilidad y mente abierta las propuestas que surjan de una convocatoria especial a la sociedad, donde se expresen soluciones posibles respecto de todos los temas relacionados con el FOBAPROA.

3. El gobierno debe exigir a los dueños de bancos grandes que deseen mantener el control de éstos, el pago directo de muchos de los créditos enviados a FOBAPROA mediante la venta de otros activos, o el pago con el capital invertido en otros países; a la vez, las condiciones para ese pago deben incluir facilidades razonables para los banqueros. Mientras tanto, no se les debe permitir participar en licitaciones ni negocios que involucren al sector público.

4. En caso de que no se ejerza la opción sugerida en el punto anterior, el gobierno debe tomar el control temporal de algunos bancos. Aquí es útil la referencia al concepto de los "bancos puente" presentado por el gobierno japonés en el verano de 1998. Los bancos afectados se mantienen mediante recursos públicos mientras se identifican los grupos dispuestos a comprarlos y operarlos, así como las condiciones que hagan atractivo este esquema para inversionistas con experiencia y recursos que deseen incursionar en la banca mexicana.

Este tipo de medidas crearía las condiciones iniciales para generar consensos y el apoyo necesario para invertir los recursos públicos que, inevitablemente, requiere la solución a fondo del quebranto de los bancos mexicanos.

### **Las reformas institucionales y legales: 1999-2000**

En este apartado se presentan diversas propuestas de reforma al BANXICO y a la CNBV, comentarios respecto a las reformas legales que permitirán el sano funcionamiento del sistema financiero y la respuesta eficaz frente a los abusos que se cometan, y varias propuestas más para establecer en el país mecanismos adecuados de supervisión y regulación de las instituciones financieras.

#### *El Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

El diseño de las instituciones debe tener como objetivo primordial establecer un sistema financiero moderno y eficiente, que opere con un alto grado de transparencia y tenga el compromiso de facilitar a la mayor parte de la población el acceso a sus servicios. A partir de 1990, se desarrolló en México un ambicioso proceso de liberalización del sistema financiero; sin embargo, a ese esfuerzo no correspondió uno similar para lograr un marco jurídico sólido, así como arreglos institucionales efectivos y confiables. El resultado es que la intermediación financiera se ha reducido y debilitado, por lo que son cada vez menos los clientes que atiende la banca comercial para impulsar el desarrollo empresarial y el bienestar familiar.

Las propuestas que conocimos a mediados de noviembre de 1998, elaboradas de manera conjunta por el PRI y el PAN para reformar al sistema financiero, y aprobadas en el congreso, no resolvieron los problemas señalados. Ni fueron al meollo de las causas que generaron la crisis bancaria, ni sentaron las bases institucionales para afirmar con confianza que el agravio para la sociedad mexicana que representa el FOBAPROA no se volverá a repetir.

Es indispensable realizar un nuevo esfuerzo con el ánimo de restituir el tiempo perdido y poner en práctica las reformas que garanticen un sistema financiero sano, estable y equitativo. Las ideas expresadas aquí son en parte resultado de las discusiones que tuvieron lugar en un seminario celebrado el 4 de junio de 1998 por el Programa de Estudios APEC y el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Se me encomendó elaborar una propuesta de reforma a las instituciones mexicanas que estuviera sustentada en esas ideas, así como en la experiencia de países donde la banca central goza de prestigio (la Reserva Federal en Estados Unidos, el Banco de Canadá, y el Bundesbank alemán); la propuesta apareció publicada en las revistas *Este País* y *Conciencia Mexicana*.

Requerimos de acuerdos que generen confianza y legitimidad en las instituciones durante la etapa de transición política que vivimos, misma que ha entorpecido estos objetivos. Por ejemplo, la ley señala que el senado debe ratificar los nombramientos propuestos por el ejecutivo para la junta de gobierno del BANXICO, como ocurre en otros países; sin embargo, como en el senado predomina un solo partido, situación que podría cambiar luego de las elecciones del 2000, es necesario, mientras tanto, identificar fórmulas complementarias que fortalezcan la credibilidad en las instituciones financieras y en las personas que ocupan esos puestos públicos.

Muchos observadores señalan que una motivación importante detrás de la decisión de los políticos para otorgar autonomía a las instituciones financieras es su reconocimiento de que, en el largo plazo, su intromisión en las decisiones económicas es negativa para todos. Sin embargo, siempre deben existir contrapesos para evitar el abuso de ese poder. En la política, por ejemplo, los ciudadanos optan en ocasiones por un gobierno dividido con la esperanza de que el saldo de las negociaciones entre las partes sea positivo y, si éste no es el caso, consideran preferible que no suceda nada.

En México no hay un consenso social respecto de los objetivos que deben perseguir entidades autónomas como el BANXICO. Las reformas en la materia (artículo 28 de la Constitución y la ley del Banco

de México de 1993) fueron presentadas por el gobierno de Carlos Salinas como un hecho consumado, sin debate ni intento de generar consensos.

Es justo señalar que una corriente importante de economistas en todo el mundo cuestiona el desempeño de los banqueros centrales (James Forder, de Oxford, es un ejemplo) y argumenta que tal vez sería preferible reducir su poder y autonomía. En noviembre de 1998, la influyente revista *The Economist* publicó: “1998 podría recordarse como el año en que el poder de los banqueros centrales alcanzó el punto más alto. Deben gozar su momento de gloria pues no durará.”<sup>8</sup> La crítica principal, aplicable en México como en otros países, es que su obsesión por controlar la inflación les ha hecho olvidar otras metas relevantes, como la generación de empleos. En enero de 1999 comenzó a funcionar el Banco Central de la Unión Europea, que será la institución más poderosa en su género. Fue diseñado por gobiernos conservadores pero posteriormente ganaron las elecciones en casi todos los países europeos partidos de centro-izquierda, que deberán responder al clamor de hacer algo ante tasas de desempleo mayores a 10% en varios de ellos. La expectativa respecto del rumbo que tomará el Banco es constante.

Una crítica al banco europeo es que ha decidido no publicar información sobre las discusiones en sus reuniones, ni la votación de sus miembros; ello contradice uno de los preceptos básicos de las democracias en Europa: la rendición de cuentas. Otros señalan que el celo con el que los banqueros centrales han atacado la inflación en general no ha sido igual de intenso frente a los aumentos incontrolables de los precios de acciones y bienes raíces. Estos últimos han sido la causa principal de las desastrosas crisis financieras, en Asia y el resto del mundo, al final de los años noventa.

Reconociendo la importancia de este debate, aquí partimos del supuesto de que en México se mantendrá por un largo periodo la autonomía del banco central; pero esa autonomía debe ser real e incluir características que permitan evitar los riesgos señalados por los críticos; es decir, debe elaborarse una propuesta muy diferente a la del gobier-

no mexicano, avalada ahora por las reformas aprobadas en el congreso al finalizar 1998.

*El Banco de México.* La ley señala que los cinco miembros de la junta de gobierno y, entre ellos, el gobernador del BANXICO, deben ser propuestos por el presidente y aprobados por el senado. El gobernador cambia el primero de enero correspondiente a su cuarto año de gobierno, mientras que los cuatro subgobernadores tienen nombramientos por ocho años, escalonados a lo largo del tiempo. Ambas medidas son un contrapeso aceptable al ejecutivo en turno, pues proporcionan cierta continuidad e independencia en las políticas.

Sin embargo, la junta de gobierno del BANXICO debe renovarse. Es urgente combinar la solidez técnica de los funcionarios con la pluralidad y la representatividad que exige la sociedad para establecer contrapesos, y facilitar la tarea urgente de generar consensos en torno a la política económica. Para alcanzar esta meta, el presidente de la República podría proponer tres candidatos para cada uno de los cinco puestos existentes en la junta. La decisión final debe ser producto de consultas con el senado y la cámara de diputados.

Además, de manera similar a lo que ocurre en Alemania y Canadá, debería crearse la instancia de un Consejo Consultivo que incluyera a un pequeño grupo de personas con criterios de representatividad regional y sectorial. Éstas también serían nombradas por el presidente, pero las recomendaciones serían presentadas por el congreso. Los integrantes del consejo tendrían voz en las deliberaciones, pero no votarían en las sesiones de la junta. Esta participación social garantizaría mayor transparencia en las decisiones tomadas por la junta del BANXICO, pondría término al aislamiento de esa institución, y sentaría las bases para un sano escrutinio público.

Un aspecto clave se relaciona con las instancias ante las cuales debería rendir cuentas la junta de gobierno. Según la ley, cualquiera de las cámaras puede citar al gobernador para explicar las políticas y las actividades del BANXICO, (artículo 52), pero no existen mecanismos que lo obliguen a responder, con medidas concretas, a las sugerencias de los legisladores; sólo la propia junta, nombrada hasta ahora por el presi-

presidente y aprobada por su partido, puede fincar las causas de remoción del gobernador (artículos 43 y 44), con la excepción del juicio político (artículo 28 de la Constitución).

Algunos legisladores han propuesto que las recomendaciones y dictámenes del congreso tengan carácter obligatorio para el gobernador y la junta. Sin embargo, la experiencia nos dice que el involucramiento directo de los partidos sería muy riesgoso; en cambio, la estructura aquí propuesta mantendría un amplio margen de autonomía para el gobernador y la junta, mientras que la responsabilidad de ser un contrapeso efectivo descansaría en el Consejo Consultivo. Las decisiones de la junta se evaluarían de acuerdo con la mayor información disponible y con los resultados obtenidos.

*La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).* Según la ley en vigor (primero de mayo de 1995), el objetivo central de la CNBV es “supervisar y regular a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público”.

El agravio de la ciudadanía se basa en que esta comisión ha estado muy lejos de cumplir con las obligaciones que establece la ley. En una inusitada crítica a este organismo, Francisco Gil Díaz, subgobernador del BANXICO hasta diciembre de 1997, responsabilizó al mal manejo de los bancos y a la incapacidad de la CNBV para supervisarlos y controlarlos de los graves problemas económicos que vivió el país al principio del sexenio de Ernesto Zedillo. “Una capitalización poco sólida, que propició operaciones ocultas [...] y la captación de recursos a cualquier precio para financiar operaciones riesgosas o fraudulentas”, fueron factores que tuvieron especial impacto, según Gil Díaz en sus palabras ante el Consejo Coordinador Empresarial en septiembre de 1997.<sup>9</sup>

La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, cuyo titular nombra al presidente de la Comisión; éste a su vez designa a los dos vicepresidentes. Además de estos tres funcionarios, para la junta de gobierno la SHCP nombra a cinco de diez vocales, el BANXICO nombra

a tres, y los dos restantes representan a la Comisión del SAR y a la Nacional de Seguros y Fianzas. El jefe del ejecutivo transferiría la autoridad sobre esta Comisión de la SHCP al BANXICO.

Sin embargo, esta CNBV debe gozar de autonomía plena para realizar con efectividad la labor de la supervisión bancaria. Hay un conflicto de intereses cuando el banco central, que afecta con sus políticas las tasas de interés y el nivel de liquidez en la economía, es la instancia que también supervisa a los bancos; la razón es que el BANXICO tendría que velar por la salud financiera de los bancos, mientras que éstos serían los primeros afectados por las decisiones de política monetaria del BANXICO.

La CNBV debería estar presidida por una junta de gobierno que gozara de plena autonomía; sus integrantes deberían nombrarse siguiendo un procedimiento similar a la junta del BANXICO; y se debería elaborar un marco legal sólido y estricto cuyos detalles se presentan más adelante. La experiencia reciente aconseja que, en este caso, el poder legislativo tenga amplias facultades para investigar el cumplimiento de las obligaciones, para fiscalizar de manera sistemática y efectiva a las instituciones financieras, y para fincar responsabilidades y castigar a quienes cometan ilícitos. La SHCP estaría obligada a proporcionar la información que solicite el congreso, definiendo durante las negociaciones los límites a la obligación de la SHCP de resguardar el secreto bancario; así como las responsabilidades de los legisladores que tengan acceso a esa información al realizar sus tareas de supervisión. Ésta es una práctica común en países industrializados como Francia.

### *Las reformas legales*

Con respecto a las principales características del sistema judicial mexicano, hay un consenso general en el sentido de que tanto el ejecutivo como el congreso no han respondido con oportunidad a la demanda de diseñar nuevas leyes para reducir los resquicios que favorecen la impunidad de criminales “de cuello blanco”. Sólo elevar penas no resuelve el problema, pues existen mecanismos de los que sacan pro-

vecho los delincuentes con mayor información y recursos económicos. Es muy importante invertir amplios recursos en la capacitación constante del Ministerio Público, y elaborar mecanismos de supervisión sobre los jueces que conceden amparos con facilidad.

De particular relevancia es clasificar como “graves” a todo tipo de delitos financieros, para impedir a los acusados andar libres por las calles, incluso estando confesos. La legislación sobre el derecho de amparo, la civil, penal y mercantil requieren cambios profundos sobre los que ha insistido el PAN, y que el gobierno y otros partidos parecen dispuestos a avalar. Pero la presentación de iniciativas para este tipo de leyes y su aprobación ha sido lenta a un grado inaceptable.

Respecto de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, se han apuntado los abusos que se cometen ante la falta de reglas claras para que deudores y acreedores actúen con honestidad, para que no se favorezca a unos y se castigue a otros sin criterios de equidad y, en especial, sin tener como base una definición de las obligaciones respectivas cuando ocurren acontecimientos inesperados.

Con la creación del IPAB se lograron algunos avances para definir las responsabilidades cuando el impacto negativo de factores externos altere la estabilidad de las instituciones financieras. En especial, la supervisión por parte del congreso y la aprobación que se requiere para que el ejecutivo o el BANXICO acudan al rescate de empresas en problemas, son un paso en la dirección correcta. Hay una laguna, sin embargo, producto del carácter limitado de la asistencia que puede prestar el IPAB. Si vuelve a ocurrir una crisis sistémica, sería indeseable que el ejecutivo actuara con discrecionalidad so pretexto de la urgencia de evitar un grave percance.

### *La regulación y supervisión de las instituciones financieras*

Tres meses antes de que se desatara la crisis financiera en Asia, durante la primavera de 1997, Alan Greenspan, presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, alertaba en un discurso, ante el Instituto de Finanzas Internacio-

nales, sobre la urgencia de contar con una supervisión efectiva de las instituciones financieras:

La reglamentación gubernamental inevitablemente contiene algunos elementos de incentivos perversos, esto es, de riesgo moral. Si los participantes privados del mercado creen que el gobierno siempre protegerá sus intereses, sus propios esfuerzos para hacerlo disminuirán.

Al mismo tiempo, las sociedades han juzgado que no es suficiente basarse exclusivamente en el sector privado para asegurar una adecuada administración del riesgo en nuestros sistemas financieros. Hay, asimismo, una necesidad percibida de supervisión y reglamentación por parte del sector público [...] en gran parte para contrarrestar el riesgo moral potencial que se suscita como consecuencia del desarrollo de las grandes redes de seguridad y protección para nuestros sistemas financieros.<sup>10</sup>

La crisis que comenzó en Tailandia en julio del mismo año desataría, en los centros financieros y académicos del mundo, así como en las propias instituciones financieras internacionales, un debate de gran profundidad. Varios aspectos de la regulación y la supervisión que antes se prefería evitar, por ser muy delicados, fueron puestos repentinamente a discusión en todos los foros. Tal fue el caso del control a los movimientos de capital, que antes se consideraba imposible pero que, como se señala más adelante, es visto ahora al menos como un mal necesario. Por ahora conviene destacar los objetivos principales que han guiado el debate: *a)* identificar los nuevos mecanismos y leyes que permitan mantener la integridad y la estabilidad del sistema financiero, así como proteger a los depositantes y a los inversionistas; y *b)* reconocer que sin una regulación y supervisión adecuadas, los consumidores nunca obtendrán los beneficios potenciales que ofrecen las reformas y la apertura de los mercados financieros.

Resulta útil detenernos por un momento para señalar la importante diferencia que existe entre los países en desarrollo y los industrializados, en términos del peso que los bancos tienen en sus respectivos

sistemas financieros, si bien los bancos desempeñan un papel crucial para la economía en ambos grupos de países. En los países ricos, la competencia en el sector bancario es muy amplia y diversificada; además, los bancos han disminuido su papel dominante debido a que la acumulación de ahorros a lo largo del tiempo, la proliferación de empresas y el desarrollo exponencial de los mercados de capitales presentan a los ahorradores múltiples opciones de inversión. La población puede, cada vez más, adquirir acciones y participar en fondos mutualistas.

En contraste, en los países en desarrollo los bancos más grandes son propiedad de unos cuantos grupos o familias. De Argentina a la India y de México a Tailandia, los principales propietarios de los cinco bancos más grandes controlan dos terceras partes del mercado, el doble de lo que ocurre en las naciones industrializadas, y a veces una proporción mayor. Cuando hay problemas, los propietarios no tienen recursos suficientes para capitalizar a los bancos.

Más importante aún es que los bancos en estos países siguen recibiendo el grueso de los recursos que la población, de diversos niveles de ingresos, destina al ahorro; otros instrumentos financieros no están aún muy desarrollados. Por lo tanto, los gobiernos en esos países sufren presiones más fuertes para proteger a los bancos de las quiebras, pues sus efectos alcanzan a un mayor número de personas que tienen en ellos su única opción de ahorro.

A su vez, la falta de confianza en los bancos determina que muchas personas prefieran “guardar su dinero bajo el colchón”, o cambiar sus ahorros a divisas como el dólar; ambas decisiones representan un enorme desperdicio de recursos, pues éstos deberían canalizarse, vía los intermediarios financieros, para apoyar el desarrollo de la economía.

Finalmente, los bancos del Estado desempeñan aquí un papel central y son parte importante de la evaluación que hacen los mercados del sistema bancario de un país. En México, NAFIN y el Banco Nacional de Comercio Exterior han tenido dificultades, pero el tema ni siquiera ha comenzado a discutirse en el país.

Ahora bien, uno de los puntos que ya recibía mucha atención antes de iniciarse el debate sobre la supervisión a nivel mundial y que,

a la vez, sirve de punto de partida en todas las discusiones, es el concepto del “riesgo moral”. Éste se refiere a las inversiones excesivamente arriesgadas que hacen las empresas cuando se conoce de antemano que, si algo sale mal, los gobiernos, o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones, rescatarán a los afectados utilizando fondos públicos, no por una decisión altruista, sino para no poner en peligro al sistema financiero en su conjunto.

La visión que ha surgido de las discusiones sobre la protección que debe darse a los bancos pone énfasis en que, cuando es inevitable que una institución irrumpa en la escena como “el prestamista de última instancia” (gobiernos, el FMI u otros), los fondos públicos que utilice para el rescate se otorguen a cambio de ciertas condiciones; por ejemplo, el mismo FMI ha insistido recientemente en que los recursos públicos no deben usarse para rescates indiscriminados (“bail-out”), que son políticamente insostenibles; sino para forzar a los bancos a reestructurar sus deudas, hasta pagarlas con los activos que poseen en ese momento, o con utilidades futuras; y para imponer criterios y metas estrictas con objeto de recapitalizar a las instituciones donde ha ocurrido un desfalco (“bail-in”).

La supervisión y la regulación bancarias son fenómenos complejos, como se advertirá más adelante. Sin embargo, en todo el mundo se reconoce la imperante necesidad de vigilar que las instituciones y las personas funcionen en forma adecuada pues, de lo contrario, la sociedad enfrentará enormes costos.

El punto de partida, de fundamental relevancia, es la propuesta ya presentada para la reforma a las instituciones federales, en especial la CNBV; ésta debe reorganizarse para operar con verdadera y plena autonomía, libre de todo tipo de presiones políticas y de la iniciativa privada; dedicar los recursos necesarios a la capacitación constante de su personal y desarrollar los instrumentos legales ya aludidos que permitan a las autoridades actuar con agilidad y eficacia.

En seguida se presenta una lista de principios generales o reflexiones en torno a la supervisión. En la siguiente sección se discuten las principales deficiencias y correcciones necesarias para el sistema de

regulación y supervisión de los bancos mexicanos, atendiendo a dos factores básicos: los criterios técnicos planteados en numerosos estudios, así como varias entrevistas con las principales agencias internacionales de evaluación del estado financiero de los bancos.

Por último, se discuten algunas propuestas muy controversiales respecto a la imposición de controles a los movimientos de capital. Si bien este tema no pertenece estrictamente al ámbito de la supervisión, tiene un impacto indirecto de vital importancia; los episodios más agudos de crisis de los sistemas bancarios en los mercados emergentes, han estado asociados a la volatilidad de los flujos de capital, y por eso es fundamental presentar algunas reflexiones preliminares sobre este tema.

Los conceptos centrales más importantes sobre la supervisión han sido incluidos en los Anexos, para no interrumpir la ilación de los principales argumentos y propuestas de este capítulo.

### *Principios generales*

Cada vez es más inaceptable y menos viable transferir a los contribuyentes, de manera indiscriminada, el costo de los errores en que incurren los gerentes y los dueños de bancos y empresas financieras, sin exigirles que paguen una parte importante del costo total del rescate. En ese contexto cobran especial relevancia las medidas preventivas que se deberán tomar para reducir los incidentes y los altos costos que involucran.

Conviene tener en mente cuatro principios básicos que deben guiar las reformas. Primero, el FMI y el Banco Internacional de Pagos reconocen que en tres de cada cuatro países que han abierto sus mercados financieros a la competencia, se han producido costosas crisis bancarias y financieras; ello hace muy tentador dar marcha atrás. Pero la realidad es irrefutable, los países en desarrollo deben competir por los recursos de capital disponibles para financiar sus proyectos de desarrollo. El reto es diseñar un sistema de regulación y supervisión efectivo que aproveche las inversiones, prevenga y corrija de manera ágil y decisiva los abusos así como las costosas crisis que éstos provocan.

En segundo lugar, hay que recordar que la regulación y la supervisión no son una panacea; si no están bien diseñadas y se ajustan continuamente a las necesidades específicas de cada país, pueden provocar la inestabilidad e ineficiencia del sistema financiero, propósito contrario al que les dio origen. Con objeto de disminuir distorsiones, debe ponerse especial énfasis en el fomento a la competencia.

El tercer principio básico se inspira en el trabajo de George Kaufman y Randall Kroszner, dos expertos en el diseño adecuado de los sistemas financieros del mundo. Su recomendación principal es evitar las reformas inamovibles y, en vez de ello, alentar la flexibilidad necesaria de las autoridades para responder con oportunidad a condiciones cambiantes en cada país.

Partiendo de estos mismos autores puede establecerse el cuarto principio, la conveniencia de que los mecanismos establecidos de regulación y supervisión se asemejen a las fuerzas del mercado. Citemos dos casos a manera de ejemplo. El *seguro de depósitos*, en especial el de cobertura ilimitada que ha existido en México, tiende a disminuir la estabilidad y eficiencia del sistema; la razón es el concepto del “riesgo moral” al que ya he aludido con anterioridad. No basta con eliminar la cobertura ilimitada, como es el caso de Estados Unidos (tiene un límite de 100 mil dólares por depositante en cada institución), o de Francia (30 mil dólares). El nuevo seguro debe incluir incentivos para disminuir riesgos. Por ejemplo, si se toma el seguro las autoridades deben definir el margen de riesgo permitido; los bancos pueden arriesgarse más pero ya no estarán cubiertos por el seguro.

De igual importancia es que las autoridades establezcan una serie de *reglas creíbles para la intervención y el cierre* de las empresas. Hasta ahora, cuando el gobierno actúa ya es demasiado tarde; y las confusas leyes impiden el oportuno cierre de empresas mal administradas. Ello alarga los litigios, favorece a los dueños de los bancos y carece de una definición precisa sobre la forma en que se habrán de distribuir los costos de las pérdidas que han sufrido. El resultado es el elevado costo de corregir los errores.

*Deficiencias y propuestas para mejorar la supervisión en México*

Según Miguel Mancera Aguayo, exgobernador del BANXICO, los bancos recién privatizados no contaban con los sistemas y el equipo humano capacitado para evaluar riesgos de préstamos otorgados y los propios riesgos del mercado, pues por varios años se habían dedicado a canalizar fondos al sector público; y porque sus mejores ejecutivos se habían desplazado a las empresas financieras que compitieron con los bancos después de la nacionalización, en 1982.

Sin embargo, son otros los problemas de fondo. Los informes de los bancos en países como México son incompletos y sesgados, señala Liliana Rojas, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo cual una de las normas favoritas en los países industrializados para evaluar a los bancos (el nivel de la razón capital-activos a un nivel mínimo de 8%) es totalmente inadecuada. En México, el FOBAPROA intercambió préstamos incobrables (la cartera vencida) de los bancos por bonos gubernamentales indexados a la inflación. Con ello, los bancos no tuvieron que reportar una disminución en el valor de estos préstamos, evitando que bajara el nivel de la razón capital-activos y dando así una impresión errónea de la situación real de los bancos mexicanos. Es por ello que, a pesar de la devastadora crisis, en 1995 el valor nominal del capital de los bancos mexicanos creció 40%; las pérdidas fueron absorbidas por los depositantes, no por los accionistas ni por el gobierno.<sup>11</sup>

Tiempo después de la fase más aguda de la crisis, México tendría que poner en práctica nuevas reglas contables que aportaran mejor información para detectar problemas y evaluar la calidad de los activos bancarios. Estas reglas se conocen como los Principios Contables Generalmente Aceptables en Estados Unidos (USGAAP, por sus siglas en inglés); una de sus ventajas es que fomenta la autorregulación de las empresas financieras con base en medidas prudenciales que fortalecen la supervisión directa de las autoridades y, de manera complementaria y estratégica, a partir de lo que se conoce como “la disciplina que impone el mercado”. Esto es, los accionistas, los medios especializados, las agencias calificadoras de riesgo, las empresas auditoras y el públi-

co mismo pueden contribuir vigilando que los bancos tomen decisiones de inversión correctas; si estos actores están bien informados podrán reclamarles y, de ser necesario, retirar sus depósitos.

Al aplicarse las nuevas reglas a partir de enero de 1997, el índice de cartera vencida de los bancos mexicanos se duplicó hasta alcanzar más de 13%; para junio de 1998 había disminuido dos puntos, antes de repuntar en atención al aumento considerable de las tasas de interés a partir del último trimestre del año.

Las agencias calificadoras de riesgo consideran que los criterios del USGAAP, que se aplican globalmente, se emplean por lo general en México. Sin embargo, perduran algunas excepciones que, en principio, deben concluir durante 1999. Una de estas concesiones despierta especial preocupación y las autoridades deben corregirla de inmediato. Se ha permitido a los bancos reducir a la mitad el nivel de reservas que están obligados a mantener para enfrentar créditos incobrables. Una de las razones fue compensar a los bancos pues, exceptuando a los préstamos hipotecarios, los créditos vencidos ya no generan ingresos por concepto de intereses. El problema, sin embargo, es que los bancos no están creando reservas para responder por 25% del monto de créditos incobrables, obligación que tendrán que cumplir hacia el año 2007. Como se ha explicado, la cantidad estimada a cubrir será grande y, de no tomar precauciones, incidirá en un fuerte costo fiscal que enfrentarán, de nuevo, los contribuyentes.

Otra preocupante concesión a los bancos mexicanos se refiere a la posibilidad de clasificar préstamos hipotecarios como “vencidos” una vez que no se han recibido pagos durante 180 días, el doble del plazo que existe en Estados Unidos. Dadas las características del programa más reciente de apoyo a deudores, el número de créditos vencidos y los montos podría crecer en el futuro cercano, por lo que sería preferible que los bancos reflejaran mejor esta situación.

Otros aspectos relevantes sobre la supervisión de los bancos se presentan con detalle en los Anexos a este trabajo. Conviene destacar, sin embargo, la urgencia de dedicar suficientes recursos a la *capacitación del personal* que debe analizar el riesgo de las inversiones que

realizan los bancos y el de los préstamos que otorgan. Es vital que estas empresas cuenten con criterios bien definidos y adecuados procedimientos internos para evaluar sus operaciones y responder con rapidez cuando surgen problemas. El gobierno tampoco gasta recursos ni dedica el tiempo necesario para vigilar que los bancos inviertan en los mencionados mecanismos de supervisión interna; ni se preocupa lo suficiente por capacitar a sus propios supervisores, como el mismo Miguel Mancera lo reconoció.

Por otro lado, hay que destacar que desde la perspectiva de las autoridades un método útil sería fomentar la evaluación de la solidez y viabilidad de un banco de acuerdo con el precio de mercado de sus activos, cuando éste es estimado por diversos agentes financieros interesados en el desempeño y el capital mismo de esa institución. Esto sería algo nuevo en México pues durante la privatización en 1991-1992 y durante la crisis actual, las políticas del gobierno provocaron distorsiones que hicieron imposible una valuación objetiva de los bancos mexicanos.

### *Controles a la libertad de movimientos de capitales*

Otro tema tabú hasta hace muy poco tiempo es uno de los elementos centrales del credo neoliberal a favor de la apertura indiscriminada de los mercados financieros: los movimientos de capital. Se requiere poner atención inmediata al control de éstos. El tema ha sido objeto de los más apasionados debates en todo el globo, pues cada vez resulta más claro que hay una enorme distancia entre los riesgos normales y permisibles que caracterizan a las actividades empresariales, y las acciones sin control de algunos especuladores que producen devastadores efectos económicos. Sin olvidar que, como afirma la revista *The Economist*, “los bancos viven de arriesgar el dinero de otros”, se requieren nuevas ideas para imponer la prudencia.

Tal vez con el propósito de que los mexicanos no desdeñemos el carácter revolucionario que representa el nuevo discurso político sobre este tema, Jacques Chirac, presidente de Francia, insistió frente a

sus anfitriones en la Ciudad de México, el 12 de noviembre de 1998:

En el marco de un sistema de intercambio que hará que los acontecimientos se aceleren, debemos tener un mínimo de reglas, como un “reglamento de tránsito” para la circulación de capitales, para evitar accidentes.<sup>12</sup>

No obstante, tan sólo unos días después, el presidente Ernesto Zedillo, durante la sexta cumbre de jefes de Estado del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), se encontró solo en Malasia insistiendo en la importancia de garantizar la libertad al capital y centrar la atención en el desempeño adecuado de las principales variables económicas. Después de que éste sostuvo que los recortes presupuestales e incrementos a los impuestos recién anunciados en México ofrecían claves para la solidez de largo plazo, el primer ministro de Japón subió al podio para recomendar precisamente lo contrario.

Los controles al capital son un tema delicado y los consensos que comienzan a generarse resultan, en verdad, tímidos. Las autoridades temen la reacción negativa de los mercados —muy probable— y atribuyen este propósito a motivos políticos. Lo que no debemos soslayar es que el libre comercio en la esfera financiera tiene la peculiaridad de que son billones de dólares los que se mueven a diario, gracias a las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones. Una decisión equivocada o un acto ilícito en una sola institución tiene costos incalculables e inmediatos para todo el sistema. Los actores políticos y los mercados no podrán postergar nuevas medidas, si quieren recuperar la iniciativa y el control frente a crisis cada vez más costosas.

¿Quién podría haber dicho hace apenas unos meses que el propio FMI aceptaría la necesidad, bajo ciertas normas de cautela, de establecer algunos controles al movimiento de capitales como los que han existido en Chile durante varios años? ¿Quién iba a decir que éste se convertiría en uno de los temas centrales en la agenda del Grupo de los Siete?, ¿que algunos países, como Malasia, romperían con la dis-

ciplina e irían al extremo de imponer controles draconianos a los movimientos de capital?

La razón que dispararía este tema a la cúspide de la agenda internacional sería, por supuesto, el dinero. El FMI no cuenta con los recursos para hacer frente a las crisis financieras en media docena de países asiáticos y, simultáneamente, a las crisis que se desarrollaron, por contagio, en dos de las economías más grandes del mundo, Rusia y Brasil. A la vez, el congreso en Washington, quizá la única institución que por sus propios motivos se ha mantenido fiel en su defensa de los principios del mercado, hizo saber en forma explícita que no estaría dispuesto a financiar con recursos fiscales de los contribuyentes estadounidenses, los abusos y excesos de otras elites político-financieras, sin importar el país de que se trate.

El caso de México en 1995, cuando el presidente William Clinton pasó sobre el congreso para rescatar a su vecino, había dejado una honda huella en los corredores del Capitolio. Una parte importante de esos fondos públicos fueron utilizados para que “México honrara sus compromisos” con las firmas de Wall Street, en especial los tesobonos por casi 30 mil millones de dólares. Esas firmas no compartieron una parte de la carga que resultó de las decisiones erróneas con el alto riesgo que correrían al invertir en México, en aras de obtener grandes ganancias a muy corto plazo.

Para muchos analistas la decisión del presidente Clinton fue equivocada y preluvió varios errores que cometieron el FMI y otras instituciones cuando enfrentaron las crisis bancarias en Asia. Ricardo Hausmann y Liliana Rojas, analistas del BID, reconocieron la importancia de alentar la entrada de capitales de largo plazo para disminuir los efectos nocivos de la volatilidad cuando se presentan problemas en un país o incluso en otros mercados. Una de las características novedosas de las recientes crisis bancarias es que los países con solidez económica han resentido los efectos adversos de problemas generados en otros mercados. Por eso conviene introducir algunas medidas temporales para regular la salida de capitales; por ejemplo, es posible vigilar y dar la voz de alarma cuando se registra un excesivo endeuda-

miento en divisas extranjeras y a corto plazo, por parte de instituciones públicas y empresas privadas.

En los países industrializados, durante la década de los sesenta, desaparecieron los controles sobre los movimientos del capital. En años más recientes, cuando se presentó la explosión de las inversiones en los mercados emergentes, Chile decidió que los peligros que entrañaban estos capitales podrían controlarse en parte mediante el pago de un impuesto de 30%, reembolsable al final de un año y sin cobro de intereses, con objeto de desalentar la especulación. En Malasia, con el mismo propósito, los capitales deben permanecer un año antes de ser reconvertibles a dólares. Y dentro del Grupo de los Siete, tanto Gran Bretaña como Canadá, han propuesto ciertos controles en casos de emergencia.

Este tema seguirá recibiendo mucha atención; el reto para México es imponer algunos mecanismos moderados de control que sean transparentes y de carácter temporal, que se usen con prudencia y sólo en situaciones de emergencia, pues de otra forma podrían desalentar la entrada de capitales. En especial, deben estar diseñados para advertir a los especuladores que, a diferencia del caso de los tesobonos en 1994-1995, en el futuro los inversionistas deberán compartir los costos del riesgo que asumieron si ocurren hechos inesperados.

## Las metas

Lo que deseamos en México, por sobre todas las cosas, es contar con un sistema bancario sólido y eficaz, con amplios recursos para facilitar a la mayoría de los ciudadanos el acceso al crédito. No es posible que la economía número doce del mundo, que ha crecido por doce trimestres consecutivos, prescindiera de los recursos que debe ofrecer un sistema financiero sano y respetable. ¿Cómo se ha conseguido este crecimiento en ausencia de recursos y mecanismos formales de financiamiento? El ingenio individual ha creado instrumentos informales para financiar múltiples operaciones; algunas empresas, como Elektra, han ofrecido facilidades para comprar todo tipo de bienes du-

raderos de consumo a plazos, sin garantías, a cambio de altas tasas de interés. Los grandes negocios han contratado recursos fuera del país. Es prioritario que esto cambie.

Necesitamos reglas claras y transparentes para normar las obligaciones de los bancos y otras empresas financieras dentro de la sociedad donde operan. Éstas deben remplazar a los mecanismos burocráticos que generan corrupción y desvían recursos, mediante incentivos que hagan atractivo el negocio de prestar dinero.

La sociedad y sus representantes en el congreso y en las instituciones financieras del gobierno deben vigilar con atención cómo funcionan las reformas propuestas aquí y otras que surjan de las consultas sugeridas. Debe existir flexibilidad para experimentar y cambiar oportunamente lo que no funciona, combatir la arrogancia de los burocratas y solventar la falta de información que ha prevalecido.

Emilio Zebadúa y Juan Molinar exponen con mayor detalle las razones por las que la autonomía de ciertas instituciones públicas durante la etapa de construcción de la democracia, resulta crítica para el buen desempeño de la economía. El ámbito electoral ofrece importantes lecciones que debemos tomar en cuenta en la esfera financiera.

NOTAS

<sup>1</sup> Jonathan Heath, "Los activos del FOBAPROA", *Reforma*, 19 de mayo de 1998.

<sup>2</sup> "Tricolores y panistas reflotan el FOBAPROA", *Época*, 19 de octubre de 1998.

<sup>3</sup> "Apoyará el FOBAPROA a pequeños deudores", *Reforma*, 22 de septiembre de 1998.

<sup>4</sup> "Iniciativa de Ley sobre el Instituto de Depósito Bancario, a cargo del C. diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, 19 de noviembre de 1998, pp. 12-36.

<sup>5</sup> "Sacan de FOBAPROA a grandes deudores. Los sustituyen por pequeños créditos", *Reforma*, primero de octubre de 1998.

<sup>6</sup> "Destraban FOBAPROA gobierno y partidos", *Reforma*, 15 de septiembre de 1998.

<sup>7</sup> En *Reforma*, primero de diciembre de 1998.

<sup>8</sup> "The Central Banker as God", *The Economist*, 14 de noviembre de 1998, p. 23.

<sup>9</sup> "Culpa BANXICO a la banca", "Insuficiencias de un sistema esclerótico causaron crisis", *Reforma*, 9 de septiembre de 1998.

<sup>10</sup> Alan Greenspan, "Supervisión de las instituciones financieras", *Boletín del CEMLA*, mayo-junio de 1997, pp. 115-118.

<sup>11</sup> Liliana Rojas, "Towards an Effective Financial Regulatory and Supervisory Framework for Latin America", en Liliana Rojas, comp., *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*, Washington, 1996.

<sup>12</sup> Notas personales tomadas en uno de los actos durante la visita del presidente Jacques Chirac a México, 12 de noviembre de 1998.



---

## AUTONOMÍA PARA LA DEMOCRACIA

*Emilio Zebadúa y Juan Molinar*

**R**efiriéndose al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el presidente de la Asociación de Banqueros de México, Carlos Gómez y Gómez, emitió un juicio que avala de manera importante una de las rutas de reforma del Estado que la sociedad mexicana ha ensayado en los últimos años: propuso la necesidad de crear “un IFE (Instituto Federal Electoral) financiero”. Con esta afirmación, explícitamente se sumó a la importante corriente política que entiende la conveniencia, y quizá hasta la necesidad, de que los sistemas políticos modernos incorporen esquemas autónomos en su modelo de gestión. No es casual que esta misma convicción haya surgido con fuerza en otros ámbitos de la esfera pública en los que se propuso crear otros “IFES” para encargarse de la gestión de ciertas políticas antes reservadas directa y exclusivamente al gobierno o al poder ejecutivo. Esta corriente innovadora se deriva de la convicción, compartida por muchos políticos, analistas y sectores diversos de la sociedad, de que la estructura tradicional del Estado mexicano ya no goza de la misma legitimidad que tuvo en otras circunstancias.

En un periodo muy breve, sociedad y Estado, gobierno y oposición, han revisado los métodos y sistemas del gobierno mismo para manejar materias tan disímbolas y distantes entre sí como la organización de los procesos electorales (antes en manos de la Secretaría de Gobernación), y la política monetaria (antes conducida por un banco central subordinado al poder ejecutivo). ¿Cómo garantizar simultánea-

mente la eficacia en la administración y la transparencia en la gestión? Ésta es la pregunta que todos los ciudadanos se hacen hoy en día cuando reflexionan sobre la necesidad de instrumentar una profunda reforma del Estado.

No se puede dejar a un lado la experiencia institucional que el gobierno ha acumulado históricamente en el ejercicio de las políticas públicas bajo los esquemas centralizados de nuestro modelo constitucional original; pero tampoco debemos desatender las frecuentes señales que indican la necesidad de limitar la discrecionalidad que los modelos totalmente centralizados otorgan a los gobiernos en la regulación y administración de varios asuntos públicos —monetarios, electorales o, incluso, comerciales.

### **La reforma del Estado**

El monopolio del poder ejecutivo en el ejercicio de la mayor parte de las funciones de gobierno, resulta inviable en las nuevas condiciones políticas y económicas que prevalecen en México. A favor de una reforma del Estado han convergido fuerzas internas del propio gobierno, del exterior (los mercados internacionales), así como las surgidas de la sociedad civil. Estas distintas esferas coinciden al afirmar que el manejo de algunas de las políticas públicas estratégicas estaría mejor diseñado si se establecieran mecanismos de ejercicio para garantizar, al mismo tiempo, capacidad de gestión y autonomía frente a las inevitables presiones de corto alcance, bajo la forma de las demandas y circunstancias políticas de un solo partido, o del presidente en turno, sin importar su legitimidad electoral.

En el modelo estatal mexicano es necesario introducir nuevos equilibrios entre los poderes formales, controles de vigilancia y, en algunos casos, crear órganos autónomos que se hagan cargo de determinadas funciones. El origen del desequilibrio estructural del Estado mexicano proviene de dos fuentes: la formal y la política. Su origen formal está en la Constitución de 1917, en la que se estableció como principio político rector la preponderancia del poder ejecutivo sobre

los demás actores de la sociedad y otras instituciones del propio Estado. Así lo explica Ignacio Marván:

En lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los poderes públicos y al federalismo, la Constitución de 1917 no fue una ruptura con el régimen (constitucional) anterior, sino la profundización de sus tendencias hacia el fortalecimiento del ejecutivo y del gobierno central. La ingeniería constitucional consistió en ratificar las reformas que se habían hecho a la Constitución de 1857, e introducir las que facilitarían la conformación de un gobierno central fuerte y estable, capaz de lograr el cumplimiento de los objetivos sociales de la Revolución, y con un mayor respeto a las libertades individuales.

Para ello, los constituyentes de 1916-1917 retomaron las experiencias y reformas que habían facilitado, a partir de 1874, la existencia de un gobierno nacional fuerte y estable, como las principales críticas y propuestas que planteó, en 1912, don Emilio Rabasa, entonces senador por el estado de Chiapas en la XXVI Legislatura, en su libro *La Constitución y la dictadura*.<sup>1</sup>

Este diseño constitucional trajo por consecuencia una concentración excesiva de poder en manos de la federación, sobre los estados y municipios, y de funcionarios del ejecutivo, sobre los poderes legislativo y judicial, sin la existencia de suficientes elementos de control y vigilancia.

El modelo constitucional, sin embargo, no tenía previsto un grado de concentración y centralización de poderes en el ejecutivo federal tan fuerte como el que desarrolló nuestro país durante la mayor parte de su etapa posrevolucionaria, pero la arena electoral y la política de partidos aportaron esa cuota adicional. La fuente informal del desequilibrio de la estructura de gobernabilidad mexicana está en la relación de fuerzas entre partidos políticos, pues ésta es la que determina la integración específica de los órganos del Estado. La historia de hegemonía política de nuestro país produjo el desgaste de los elementos de equilibrio que establecía el modelo formal y exacerbó los dese-

quilibrios. Esta tendencia se acentuó por el lento desarrollo de la sociedad civil, que durante muchas décadas era insuficiente para aportar esquemas de información que permitieran a la sociedad y “al mercado” enviar las señales necesarias para hacer eficiente la toma de decisiones.

Un ejemplo de ello fue la actitud del Banco de México (BANXICO) —formalmente autónomo pero, en realidad, sujeto a la dirección política del poder ejecutivo— durante la expansión crediticia de 1994 que, a su vez, desencadenó la devaluación del peso en diciembre de ese año y una larga crisis. El resultado político fue el descrédito de una institución del Estado mexicano, y la necesidad de revisar la supuesta autonomía del banco central. Algo similar sucedió en la esfera electoral como consecuencia de la “caída del sistema” en 1988, misma que derivó lenta pero inevitablemente en la creación del IFE; y, en especial, en 1996, en su constitución como un órgano ciudadano autónomo.

Las recurrentes crisis económicas y la vulnerabilidad de la moneda nacional asociada a ellas significaron para el BANXICO un enorme desgaste en su credibilidad, si bien no al grado en que lo sufrió la Secretaría de Gobernación en 1988, en lo que respecta a la organización de elecciones limpias y transparentes. Estos hechos, en apariencia inconexos, han contribuido a minar la estructura de un Estado monolítico y monopolístico, e hicieron ver a muchos actores políticos que el enorme poder que concentra el presidente de la República ya es inoperante. En varios espacios de la vida pública, incluyendo al propio ejecutivo, esta aseveración es evidente. En la esfera civil, por ejemplo, la sociedad dejó de confiar en que un modelo de tan elevada concentración de poder en el gobierno, que no tiene un contrapeso adecuado a través de controles internos y externos, pudiera organizar las elecciones o proteger los derechos humanos. Para ello se han creado, con la participación del propio ejecutivo, instituciones como el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que guardan distintos grados de autonomía con relación al poder ejecutivo.

En la esfera económica, la sociedad también ha buscado mecanismos para poner en manos de órganos de Estado autónomos la política monetaria, o la regulación de ciertas industrias estratégicas. Se

ha dotado de niveles distintos de autonomía al banco central, así como a las comisiones Federal de Competencia, Federal de Telecomunicaciones y Federal de Energía. El punto más relevante de todo ello es que la discrecionalidad unilateral que disfrutó el poder ejecutivo ya no responde a las nuevas condiciones de organización y movilización política que caracterizan a la sociedad, tampoco es aceptable en el contexto de la competencia y la movilidad económica imperantes en los mercados. La infraestructura socioeconómica ha cambiado y, por ende, el marco estatal ha sido forzado a realizar ajustes; la mayoría de ellos apenas en los últimos años.

Al mismo tiempo, el proceso de apertura y reestructuración de la economía ha impuesto una gran carga política al propio Estado. Se ha construido, en consecuencia, un consenso a favor de la reforma del Estado —tanto en su propio funcionamiento, como en sus relaciones con la sociedad en su conjunto (partidos políticos, organizaciones ciudadanas, medios de información, iglesias, empresarios y banqueros, entre otros). Por supuesto, subsisten posiciones divergentes, incluso contrarias, sobre el ritmo, alcance y dirección de los cambios, pero no sobre la necesidad de hacerlos. Hay un consenso sobre el carácter obsoleto o la falta de efectividad de algunos aspectos importantes del marco estatal vigente, en los términos institucionales en que ha operado históricamente, y sobre la necesidad de adecuarlo a una nueva realidad. En este contexto ha surgido y se ha fortalecido la propuesta y la práctica de las instituciones autónomas.

Una nota distintiva de la reforma del Estado en marcha es que, en vísperas del siglo XXI, ésta se inscribe en un marco más amplio, que es la lucha por el desarrollo democrático. La democracia es, en su propia naturaleza, muy poderosa: representa, por una parte, un sistema para la resolución de conflictos dentro de cauces institucionales y, por la otra, contiene un elemento potencialmente progresista a favor del cambio social. La eficiencia de la democracia resulta una variable fundamental en la actual coyuntura histórica, pues se considera que sólo con ella es posible manejar las presiones y alcanzar los acuerdos que permitan aplicar las políticas públicas necesarias para responder a las

nuevas condiciones del mercado mundial. La construcción de consensos sociales en el marco democrático, por la vía más amplia posible, es fundamental para consolidar un esquema de gobernabilidad. Los esquemas que incorporan órganos estatales autónomos son consistentes con esta tendencia histórica.

Llevar a cabo una profunda reforma del Estado mexicano tiene razones concretas de mucho peso. La generación actual vive en peores condiciones socioeconómicas que la anterior, y las expectativas a futuro son, en general, pesimistas. La serie de crisis que hemos vivido, agudizadas a partir de 1982, socavaron las bases de crecimiento y estabilidad que habían caracterizado al país. El ingreso nacional per cápita está por debajo de los niveles alcanzados al principio de la década de los ochenta. La pobreza se ha extendido, al grado de que ahora existe una subclasificación conocida como “pobreza extrema”, y la desigualdad se ha vuelto más grave. El deterioro económico que ha acompañado a la globalización es palpable para todos los sectores de la población; sus consecuencias para la salud, educación y seguridad pública afectan a casi todos los mexicanos.

El problema rebasa el ámbito social y puede amenazar —en ciertas coyunturas— con convertirse en un problema de gobernabilidad. El presidente Ernesto Zedillo tuvo que reconocer las bases más estrechas que afectan la capacidad de tomar medidas, asegurar su eficacia y ganar, a la vez, el consenso de la población. De ahí que sea indispensable el concurso de los grupos políticos organizados o, al menos, de los más representativos.

El Estado ha sufrido modificaciones y el gobierno ha llevado a cabo adecuaciones legales, institucionales y funcionales en respuesta al proceso de cambio global. En este proceso el Estado ha sido tanto sujeto como objeto del cambio. Ha propuesto reformas en torno a ciertas coyunturas político-económicas de crisis y de recuperación (1986, 1989-1992, 1995-1996) y como parte de estrategias a largo plazo. Pero el cambio en México ha sido también resultado de una agenda concebida en forma más amplia, que comparten e impulsan muchos otros actores sociales y políticos. Las reformas impulsadas por el poder ejecutivo se

han orientado a fortalecer o salvaguardar la capacidad del Estado en la toma de decisiones de política económica. A ellas se han sumado las reformas encaminadas a crear contrapesos institucionales dentro del mismo Estado, y a desarrollar el régimen de representación social. Éste ha sido un proceso dialéctico entre las fuerzas sociales y el propio gobierno. Si bien son estas últimas las que han fortalecido al régimen democrático, ambas responden a los procesos de cambio económico, social y político que han transformado a México durante una época crucial para su historia.

El desarrollo estable y sustentable de México exige la consolidación de una fórmula política ligada a la democracia. Sólo un consenso político que se actualice una y otra vez por la vía de las instituciones democráticas puede ayudar a absorber los costos de la globalización, tales como la destrucción ambiental, las crisis cíclicas, la creciente pauperización y los conflictos políticos. La facilidad con la que los distintos actores han convergido en torno a esta meta se explica, en parte, por el potencial que todavía representa el concepto de democracia para canalizar las demandas sociales por una vía institucional. Una verdadera reforma del Estado debe conciliar las necesidades concurrentes del Estado en el sentido de contar con mecanismos eficaces en la toma de decisiones —en particular de política económica— y el interés de la sociedad por ampliar los canales de participación y representación ciudadana. Sólo de esa manera la reforma del Estado logrará conjuntar gobernabilidad y democracia.

El Estado necesita aumentar su capacidad para cumplir sus funciones, y a la vez, dotarlas de credibilidad. Ello ha provocado un movimiento hacia la autonomía de la gestión en varios ámbitos estratégicos de la política pública. Resulta interesante que, al finalizar el siglo XX, la división de poderes dentro del Estado no sea, en sí misma, suficiente para enfrentar los retos de las sociedades modernas. Existen fuerzas dentro y fuera del Estado que impulsan una reforma en dos sentidos: primero, un nuevo equilibrio entre los propios poderes y, luego, la creación y el fortalecimiento de poderes o instituciones públicas autónomas. En el marco de la competencia económica y política, una sa-

lida eficaz ha sido la organización de instituciones autónomas. Son el resultado, en un sentido, de un empate histórico entre un gobierno antes omnipotente que ya no puede monopolizar las decisiones, y de las fuerzas de una sociedad civil y un mercado libre en ascenso que, sin embargo, aún no logran su plena consolidación. Los órganos autónomos son la fórmula idónea para conciliar ambos intereses.

### **Los órganos autónomos**

La historia jurídico-institucional de los órganos autónomos no es muy larga; se remonta al siglo pasado y, en particular, a los tribunales constitucionales. El propósito principal de éstos consiste en establecer un mecanismo de control sobre los poderes tradicionales, en especial sobre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, la autonomía de los tribunales constitucionales todavía se entiende dentro de la división tradicional de los poderes de un Estado liberal, aún mantiene el proceso de decisión dentro de aquél, y no incluye a los representantes de la sociedad y el mercado.

La autonomía de las instituciones modernas responde a una lógica distinta.<sup>2</sup> No se trata de crear instancias de mediación entre órganos del mismo Estado, o tribunales de última instancia, sino de sustraer del ámbito tradicional del gobierno y de los poderes públicos clásicos determinadas funciones, antes reservadas al gobierno y, en especial, al ejecutivo. En buena medida con ello se busca “despolitizar” dichas funciones —en el caso mexicano, quizá el término “despartidizar” sea más preciso. Se despoja al gobierno de una facultad exclusiva que ejercía a discreción, sin controles impuestos por los actores directamente afectados por algún asunto en particular. Además, se intenta abrir a la sociedad la posibilidad de su participación directa en la toma de decisiones. En suma, con todo este proceso se gana transparencia sin perder eficacia.

El órgano autónomo no deja de ser una entidad pública incorporada al Estado en su sentido más amplio. Pero sus características administrativas, jurídicas e incluso políticas, varían lo suficiente como para dar a dichas instituciones públicas un carácter sui géneris. Una distin-

ción fundamental estriba, por ejemplo, en la participación (directa o indirecta, con voz y voto o sólo con voz) de los actores sociales en la dirección y el control del órgano autónomo. Si bien sus directivos son funcionarios públicos sujetos a los ordenamientos de responsabilidad de los servidores del Estado, gozan de ciertas características políticas particulares que determinan su independencia con respecto al gobierno y, al mismo tiempo, su relación con la sociedad.

El grado específico de independencia y autonomía varía, sin embargo, en atención a diversos elementos como son: la relación de fuerzas entre la sociedad civil, la relación de fuerzas políticas en el propio gobierno, la naturaleza de la política pública a cargo de la institución, y el contexto político más amplio en que opera la nueva institución. Todo ello incide en el marco legal que normal las actividades del ente autónomo, en la integración de sus órganos directivos y en su capacidad de acción.

En unos cuantos años de desarrollo democrático se han creado en México organismos con un grado variable de autonomía efectiva para encargarse de distintas esferas de la gestión pública, en los que participa una combinación de actores representativos del propio gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil o los empresarios. Por medio de la Ley Federal de Competencia Económica, por ejemplo, en noviembre de 1992 se creó la Comisión Federal de Competencia como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La Comisión goza de autonomía técnica y operativa, y se encarga de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia; su función es, además, prevenir, investigar y combatir los monopolios y sus prácticas, así como evitar las concentraciones. Esta comisión tiene facultades para investigar infracciones a la ley y para sancionar a quienes no la respetan. Además, puede dar su parecer sobre los programas y políticas de la administración pública federal, y sugerir ajustes cuando percibe obstáculos a la competencia y la libre concurrencia.

Con el objeto de establecer nuevos mecanismos de control inflacionario, promover el desarrollo del sistema financiero y contar con un sistema de pagos que fuera efectivo, en agosto de 1993 se reformaron

los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución. Los cambios conferirían autonomía al BANXICO. A esta institución corresponde procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, promover el desarrollo del sistema financiero y asegurar el funcionamiento del sistema de pagos; tiene también autoridad para llevar a cabo la regulación necesaria y promover su observancia.

En agosto de 1996 fue creada la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con autonomía técnica y operativa para promover la competencia en el sector, dar seguridad jurídica a la inversión, formar recursos humanos especializados y asegurar el acceso no discriminatorio a los servicios de telecomunicaciones por parte de los usuarios. En ese mismo mes, en materia político-electoral la reforma constitucional estableció el principio de autonomía de las instituciones responsables de organizar los procesos electorales: el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una tarea importante ha sido promover una competencia electoral más equitativa, a través del financiamiento público a los partidos políticos y el acceso a los medios de información. En el caso del IFE su autonomía plena se dio al salir de su estructura el secretario de Gobernación, quien fungía como presidente del Consejo General, órgano superior directivo del propio Instituto.

Otro caso es el del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación; actualmente existen tres iniciativas de reformas constitucionales para su posible creación: una del ejecutivo y dos del PAN y el PRD. De crearse, el órgano dependería de la cámara de diputados y estaría aislado de influencias partidistas; esto podría lograrse al contar con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones. El órgano fiscalizaría la actividad financiera de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, y tendría facultades para fincar responsabilidades, determinar daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal, y fijar el monto de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. La idea es que dicho órgano esté dirigido por un cuerpo colegiado de auditores, propuestos por el ejecutivo y designados por la cámara de senadores.

En menos de una década, pues, se ha reestructurado la organización y funcionamiento tradicional del Estado y, principalmente, del poder ejecutivo. No se trata de una coincidencia histórica, sino que es resultado de un proceso de transformación del poder público en respuesta a presiones efectuadas por el mercado, la sociedad y la propia política interior del Estado.

El país ha sufrido cambios profundos y, sin embargo, la transición hacia un modelo democrático consolidado no ha avanzado al mismo ritmo en todos los órdenes. En la economía, la mayor parte de las empresas públicas ha sido transferida a manos privadas, se han abierto las fronteras al comercio exterior, la inversión extranjera goza de mayores espacios de participación y el Estado ha reducido su papel en el desarrollo social. En una línea paralela a este proceso, la sociedad ha recurrido a viejas y nuevas formas de organización y se han creado o vuelto a crear multitud de organizaciones en las áreas rurales y en las localidades; por ejemplo, asociaciones cercanas a las iglesias y a los profesionistas. Al mismo tiempo han prosperado otras políticas elaboradas por campesinos, indígenas, trabajadores y empresarios. Este mosaico de organizaciones pone de manifiesto que la sociedad ha transitado hacia una estructura o configuración social que es tan diversa como nueva.

No obstante la nueva relación de fuerzas entre el gobierno y los grupos de interés que representan a la sociedad, el primero aún goza de un enorme respaldo político reflejado en los resultados electorales que obtiene su partido, el PRI. También es muy importante el control que mantiene sobre instrumentos de poder —en materia financiera, de seguridad nacional y de relaciones internacionales. El PRI cuenta con la mayoría en la cámara de senadores y con la representación más grande en la de diputados, controla el poder ejecutivo y la mayoría de los gobiernos estatales. En contraste, la oposición representa a la mayoría en la cámara baja e impide que el PRI posea la mayoría calificada en la de senadores; además, el PAN y el PRD gobiernan varias entidades de la república, incluyendo al Distrito Federal. Esta distribución de poderes representa, en la práctica, un especie de empate en lo que toca

a asuntos fundamentales de política pública como la organización de las elecciones y la aprobación del presupuesto. La solución a este empate ha producido un nuevo equilibrio, tenso e inestable, entre los poderes, y ha fortalecido el movimiento hacia la autonomía de órganos del Estado como el IFE y el BANXICO.

El IFE aparece como el paradigma de la autonomía, tanto en su diseño como en su actuación. En realidad, como en ningún otro caso, la relación de fuerzas prevaleciente entre los actores participantes desde un principio, favoreció tal grado de independencia y autonomía como era necesario para realizar sus funciones con eficacia y transparencia. No es extraño, pues, que sirva de ejemplo y referencia para la reforma del Estado, ni que su modelo pretenda extrapolarse a otros ámbitos, incluyendo el financiero.

El IFE, como otras instituciones autónomas, tiene independencia de gestión técnica y presupuestal. Sus directivos, los consejeros electorales son nombrados a partir de un procedimiento complejo y en varias etapas, por un órgano colegiado que es la cámara de diputados. Los consejeros gozan de salvaguardas personales, como la inamovilidad —excepto en el caso de un juicio político, regulado por la Constitución— y de otras prerrogativas que les garantizan independencia de criterio y actuación. Están, asimismo, obligados a actuar bajo principios rectores que tienen rango constitucional: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la independencia y la objetividad. La tarea del IFE es, esencialmente, de carácter técnico y administrativo, por lo que comparte con otros órganos autónomos del Estado mexicano su carácter apolítico; esto es, organiza las elecciones como un árbitro que vigila el cumplimiento imparcial y objetivo de las reglas, sin favorecer a ninguna de las partes. El IFE realiza un informe periódico y transparente de todos sus actos.

El Consejo General del IFE no es sólo un órgano colegiado en términos formales, sino que opera como tal en la práctica. En él participan nueve miembros con derecho a voz y voto que toman, por mayoría, las decisiones más importantes. Sin atribuciones distintas entre ellos, esto obliga al ejercicio democrático y, por ende, público y abier-

to en la toma de decisiones. En ciertos asuntos el presidente del Consejo tiene la facultad exclusiva de proponer, pero una vez puesto sobre la mesa un determinado asunto, los votos cuentan igual y lo que determina el sentido de una decisión depende sólo de las razones, los argumentos y el texto legal en el que se fundan. Existe otra diferencia radical entre el funcionamiento del IFE y el de otros órganos estatales similares, que representa un avance cuantitativo y cualitativo en la autonomía de la institución: la presencia de los actores (partidos políticos y poder legislativo) interesados en la legalidad de los actos del órgano autónomo, con voz pero sin voto. Esta representación de la sociedad establece un factor de equilibrio y objetividad indispensable en la toma de decisiones. Se trata, en realidad, de la representación más importante de la sociedad dentro de un órgano del Estado. Este órgano, en consecuencia, debe tomar en cuenta los intereses y las objeciones de quien resultará afectado por las decisiones de la autoridad.

Quizá esta última y fundamental característica del IFE no pueda trasladarse a otras instancias del poder público; sin embargo, cabe recordar que, en otros países, las instituciones encargadas de la política monetaria sí incorporan dentro de sus órganos de dirección a representantes de la banca regional, del sector industrial y agrícola, de las cámaras de comercio, y otros. La combinación entre ciudadanos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad —ya sean partidos políticos o grupos empresariales— confieren a los órganos autónomos del Estado la posibilidad de combinar eficacia con representación, y democracia con capacidad de gestión. Ésta es, pues, probablemente la nota distintiva que tiene el IFE y que lo ha hecho, como institución, referente para posibles soluciones a la administración de fondos sociales, la instrumentación de políticas públicas o la vigilancia de depósitos financieros. Lo que se propone, por lo tanto, es considerar la fórmula de la autonomía y la toma de decisiones con transparencia para el régimen democrático que se está construyendo en México.

NOTAS

<sup>1</sup> Ignacio Marván Laborde, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Oceano, México, 1997, p. 77.

<sup>2</sup> Uno de los mejores estudios sobre la autonomía de los órganos de Estado se encuentra en Jaime F. Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996.

---

## LA CRISIS EN ASIA: IMPACTO Y LECCIONES PARA MÉXICO

*Eugenio Anguiano*

### **Introducción**

A partir del segundo semestre de 1997 comenzó en el sudeste de Asia una repentina crisis cambiaria en economías que se habían caracterizado por un acelerado crecimiento, sostenido por varias décadas, y que en los últimos años habían logrado una relativa estabilidad de los precios. Esa turbulencia precipitó fuertes devaluaciones en mercados que los inversionistas internacionales contaban entre los más seguros y confiables. La crisis provocó salidas masivas de capitales y un fuerte impacto en el valor de los mercados bursátiles, y precipitó con ello un generalizado problema crediticio que comenzó a gestarse varios meses antes. Es decir, se presentaron al mismo tiempo una crisis cambiaria, otra de deuda y otra bancaria que rápidamente fueron transmitidas, en una especie de efecto dominó o de contagio, de unos países a otros —dentro y fuera de la región.

El propósito de este capítulo es ofrecer al lector los elementos principales que permitan comprender el origen de las crisis bancarias de final de los años noventa; esto es, una evaluación a fondo de la crisis en los mercados en Asia que, hasta 1997, se consideraban un “milagro” y modelo a seguir por los países en desarrollo. Sin embargo, es menester destacar, en primer lugar, las lecciones que dejaron esos sucesos en comparación con la crisis bancaria en México, que es el tema principal de este libro. En especial, nos interesa analizar la eficacia y

el costo de las correcciones macroeconómicas, así como las modalidades adoptadas para hacer frente a los rescates bancarios en Asia —si bien esto último se hace de manera esquemática, ya que se trata de un fenómeno en rápida evolución.

Es de especial importancia señalar que en Asia, a diferencia del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) mexicano, varios gobiernos intervinieron los bancos y empresas financieras de diversas formas —incluso el cierre de algunos y la nacionalización. El objetivo central fue sanear a fondo esas empresas, no salvar y mantener a los mismos dueños. Otro objetivo fue recuperar parte del elevado costo que representó el rescate para los contribuyentes, mediante la reprivatización de los bancos.

Asimismo, en Asia ha tenido lugar un debate sin prejuicios sobre los controles que deben usarse para reducir la vulnerabilidad que resulta de inversiones volátiles. Los inversionistas internacionales retiraron sus capitales de algunos países en Asia y de los mercados emergentes en otras regiones, incluso cuando el desempeño económico de varias naciones era aceptable, sin hacer distinción aprovecharon la política de puertas abiertas que rige los mercados financieros. Esta política es necesaria para atraer capitales que financien proyectos de desarrollo; sin embargo, ahora podría ajustarse para evitar los efectos devastadores de las decisiones apresuradas que toman algunos inversionistas.

### **Las lecciones para México**

La crisis de Asia oriental ha afectado a la economía mexicana por dos vías principales. En el ámbito comercial se ha reflejado principalmente en una caída internacional de los precios de los productos primarios, precipitada o acentuada por la contracción de la demanda asiática. Para México, lo más grave ha sido el impacto del desplome de los precios del petróleo, que obligaron a reducir el gasto público en cerca de 3,000 millones de dólares durante 1998, y todavía más en 1999, ante el estrangulamiento de los ingresos fiscales. Respecto al co-

mercio mexicano con las economías asiáticas, el impacto ha sido menor dado el bajo nivel de intercambio que éste significa en el contexto del comercio exterior total de México. El otro impacto comercial, aún por evaluarse, es el del posible desplazamiento de exportaciones mexicanas en terceros mercados, principalmente Estados Unidos, consecuencia de la llegada masiva de productos asiáticos abaratados por las devaluaciones monetarias, así como por la urgencia de generar divisas.

La otra vía por la que nos llega el golpe de la crisis de Asia oriental y que es, con mucho, la más importante, es la pérdida de confianza de los inversionistas internacionales en todos los mercados emergentes; esto afecta seriamente el ingreso de capitales frescos a México. Los detalles sobre el tema se abordan en el cuerpo principal de este capítulo.

Lo que importa destacar es el debate de los últimos meses respecto a las lecciones que nos dejan los problemas experimentados, respectivamente, por las economías de México y Asia durante esta década. En particular, a contrapelo de lo que los funcionarios mexicanos argumentan respecto de lo que deberían aprender las economías asiáticas de la mexicana, para resolver su crisis actual y evitar otras de esa magnitud, conviene señalar algunas de las experiencias de Asia oriental. Éstas deberían ser consideradas por quienes toman las decisiones de política económica en nuestro país.

Recordemos primero algunos aspectos del supuestamente exitoso reajuste mexicano que, en sólo siete meses, permitió superar la crisis de 1995, la más profunda que hemos sufrido a lo largo de los últimos setenta años, como lo hizo notar el presidente William Clinton en su visita a la ciudad de México, en mayo de 1997.

El colapso financiero de diciembre de 1994 tuvo una pronta respuesta de Washington que, por multitud de razones de su propio interés, no podía dejar caer en bancarrota al recién iniciado gobierno de Ernesto Zedillo. Por eso, para febrero de 1995 se preparó un paquete emergente, auspiciado por Estados Unidos, cuyo gobierno no vaciló en presionar a sus socios del Grupo de los Siete para que se sumaran al esfuerzo y aceptaran una línea de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) que, en aquel momento, rebasaba el monto al que, en

condiciones normales, hubiera tenido acceso México. Los 50,760 millones de dólares que se armaron con recursos del Fondo de Estabilización Cambiaria del Tesoro de Estados Unidos, del FMI, y del Banco Internacional de Pagos, resultaron una pronta y eficaz medida para afrontar la crisis en su primera etapa. El resto de los costos del rescate, como se ha demostrado en este libro, lo pagará la sociedad mexicana.

El primer golpe fue un radical apretón a la economía nacional que se tradujo en una reducción del Producto Interno Bruto (PIB) del orden de 6.2% durante 1995. En Asia, en marcado contraste con la crisis mexicana, no hubo una potencia —le hubiera correspondido a Japón— que, en defensa de su interés nacional, reaccionara con similar prontitud. En cuanto a la asombrosa recuperación de la economía mexicana, “gracias a la disciplina fiscal, a la libre flotación cambiaria y a la absoluta libertad de movimientos de capital”, como reza el estribillo del gobierno, es claro ahora que aquélla fue de corta duración, y que ha dejado como subproducto el oneroso paquete de la deuda de los bancos privados y el programa diseñado para su rescate.

En este contexto suenan vacías, y hasta ridículas, las pretendidas lecciones del presidente Zedillo a sus colegas asiáticos del foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), que expuso durante la cumbre de ese foro en noviembre de 1997; o las que dirigió a un auditorio más amplio, en la reunión del Foro de Davos, Suiza, a principios de 1998. Mientras banqueros internacionales, empresarios y algunos gobiernos de países ricos felicitaban al gobierno de México por su acertada política de recuperación, algunos medios especializados, como la conservadora revista británica *The Economist*, advertían, desde mediados de 1998, las falacias y debilidades de dicha recuperación.<sup>1</sup>

En una actitud menos arrogante y más pragmática, el gobierno, los medios de información, la academia y los políticos en México haríamos bien en reflexionar sobre la utilidad que pueden tener para la economía mexicana los siguientes elementos, extraídos de la experiencia asiática, tanto en relación con lo que ahí se ha hecho, como con lo que las autoridades no hicieron:

1. En las crisis de sobreendeudamiento no basta con corregir los desequilibrios macroeconómicos y renegociar los perfiles de la deuda externa, pública y privada, para estabilizar la situación y, a partir de allí, retomar el crecimiento. Es preciso también restaurar las cadenas de producción en la economía, para lo cual se requiere de programas gubernamentales de apoyo inmediato a la industria, en particular a la pequeña y mediana.

2. En la reestructuración del sistema bancario y de intermediación financiera, es preciso actuar con gran flexibilidad en cuanto a las diferentes formas de rescate que deberían incluir modalidades diversas, sin excluir ninguna a priori. Éstas pueden ser el cierre de instituciones y empresas mal administradas y la adquisición de acciones por parte del gobierno, como *quid pro quo* del apoyo a los bancos privados. Otra posibilidad es la toma del control total de los bancos cuando no queda otro remedio (una temida "nacionalización" que puede ser transitoria, en espera de condiciones adecuadas en el mercado para revender las empresas y reducir el costo fiscal del rescate) y la aceptación de capital extranjero en las instituciones financieras y crediticias, incluso con mayoría de acciones pero con temporalidad predeterminada (el periodo suficiente para hacer atractivas las inversiones).

3. Hay que llevar a cabo una revisión a fondo de los mecanismos de control y regulación de las actividades bancarias y crediticias, incluidos los del banco central, y mantener una supervisión constante de las autoridades hacendarias para evitar que vuelvan a ocurrir los sobregiros que provocan las abultadas carteras de créditos incobrables. No puede haber instituciones, procedimientos o personas inamovibles cuando bajo su jurisdicción se cometieron los errores de sobregiro bancario y crediticio. Ello es esencial para resolver a fondo el problema.

4. La responsabilidad moral de altos funcionarios debe traducirse en la presentación espontánea de renunciaciones o en la posibilidad de sustituirlos en forma aislada, o como parte de reajustes de los gabinetes gubernamentales.

5. Deben tomarse muy en cuenta los ejemplos negativos de una excesiva contracción del gasto público y de la economía ocurridos en

Asia, a instancias del FMI, cuando éstos se traducen en costos sociales insoportables que llevan, tarde o temprano, a explosiones de descontento popular.

6. No se puede enfrentar una situación de fuga de capitales —esté originada por causas internas o transmitida desde el exterior— elevando las tasas de interés a niveles excesivos, sobre todo al compararlos con los tipos de interés vigentes de los principales socios y mercados extranjeros. Como lo han hecho Japón y otros países, puede resultar más conveniente reducir las tasas de interés y reactivar la economía absorbiendo el costo de una mayor flotación de la paridad cambiaria; la razón es que, de otra forma, las empresas mexicanas (en un país con las fronteras abiertas) estarán en una posición de alta vulnerabilidad frente a la competencia internacional mientras apliquen tasas mucho mayores que en los mercados con los que deben competir.

7. Es obvio que los precios de los valores bursátiles no pueden sostenerse con sólo ofrecer mayores premios (intereses), sino que debe ejercerse algún tipo de control y restricciones, sobre todo al capital especulativo o de corto plazo. Su aplicación sería más conveniente en momentos de entrada de capitales, aunque a veces no quede más remedio que adoptarlas en momentos de crisis.

Pasemos ahora al asunto central de este capítulo, los desarrollos en los mercados asiáticos previos, simultáneos y posteriores a la crisis del verano de 1997. Se describen de manera condensada las causas de esa crisis, así como sus alcances y consecuencias para la región (¿es el fin del milagro asiático?), así como para el resto del mundo. También se revisan las medidas adoptadas para combatir las dificultades económicas, al igual que el papel desempeñado por el FMI en la determinación de políticas anticíclicas y su efecto en los países que las han seguido: Indonesia, Corea y Tailandia. Martin Feldstein hace referencia, en el capítulo siguiente, al costo social y político que ha provocado la estrategia aplicada. También se revisan las dudas que hay sobre las consecuencias de las políticas tradicionales de estabilización del FMI que repercutirán en el sistema monetario y financiero mundial, y en las doctrinas económicas neoliberales en boga. Por ello ofre-

ce mos aquí una reflexión sobre el sentido que podrían tomar los posibles cambios que resulten de este proceso.

### **La crisis en Asia**

Antes del verano de 1997 la región de Asia era la locomotora del comercio, las finanzas y el crecimiento económico mundiales. Las dificultades por las que atraviesa han provocado una retracción del capital internacional de los mercados emergentes (efecto indirecto), y puesto en serios aprietos a las economías en desarrollo más importantes de América Latina y Europa. Además, ha influido en una desaceleración generalizada conocida como “el efecto dragón”. En septiembre de 1998, el FMI pronosticaba que el producto mundial crecería tan sólo 2%.

La “crisis de Asia”, como se le llama ahora, ha tenido efectos diferentes al arrastrar a Indonesia, Tailandia, Malasia, Corea y, en menor medida, a Filipinas, a verdaderas crisis sistémicas; en tanto que en Taiwan, Singapur y Hong Kong se han presentado crisis bancarias y bursátiles que han enfrentado, con menor sacrificio económico, las autoridades respectivas.

Quince meses más tarde, siete economías de Asia oriental han entrado en franco receso, según las estimaciones disponibles sobre su desempeño durante 1998. Las únicas economías emergentes de Asia que no sufrirán contracciones de su PIB son la República Popular China, cuyo crecimiento para 1998 se estima en 6.5%, y Taiwan, con 4.7%. Japón, la economía más desarrollada de la región, tendrá un retroceso de más de 2%, según estimaciones del FMI (septiembre de 1998), el peor desempeño desde 1945.

En esta región de Asia se ha observado un progreso notable, y ahí surgieron en los últimos treinta años las economías más dinámicas del mundo. No sólo Japón, que entre 1960 y 1993 creció a una tasa media anual real de 5.5%, mientras que su capital físico creció en promedio en 8.7%; también la República de Corea o Corea del Sur (en el texto la llamamos sólo Corea), registró en estos mismos rubros, respectivamente, tasas de crecimiento de 8.6% y 12.5%, según el Banco

Cuadro 1. *Indicadores de la crisis en Asia*

PAÍS	CRECIMIENTO ECONÓMICO EN 1998 (%)	POBLACIÓN (MILLONES)	PIB/PER CÁPITA (DÓLARES)
Indonesia	-15.0	200	3,500
Tailandia	-8.0	60	6,900
Corea	-7.0	46	13,000
Malasia	-5.8	21	9,800
Hong Kong	-4.6	6.4	27,500
Singapur	-2.0	3	22,900
Filipinas	-0.2	71	2,530

*Fuente:* Estimaciones del PIB por Goldman Sachs; las demás en base a FEER.

Mundial. Otros países que ganaron su independencia después de la segunda guerra mundial y, en algunos casos, tan sólo a mediados de los años sesenta, entraron a un rápido proceso de crecimiento y cambio estructural.

La formación moderna de estos países es tan nueva —aunque la historia de algunos se remonta a milenios— que todavía están pendientes de solución conflictos de soberanía y reconocimiento internacional en ciertos casos. Uno de ellos es Taiwan, en relación con la República Popular China (única China que reconoce la Organización de las Naciones Unidas), que, para poder actuar en algunos organismos internacionales, debe adoptar el nombre de Taipei Chino, pues se le considera una provincia de China, aunque en los hechos es un país independiente. Otros dos casos son Hong Kong, que después de 156 años como dominio británico se reintegró a China en 1997, con el carácter de una región administrativa especial que mantiene su propio sistema y autonomía económicas; y la ciudad-estado de Singapur que, en 1965, se separó de la Federación de Malasia, formada en 1963, seis años después de que Gran Bretaña otorgó su independencia a once estados malayos.

Esta breve referencia tiene el propósito de ofrecer antecedentes

que ayuden a comprender la razón de las agrupaciones o clasificaciones más usuales que se hacen de las economías —países o territorios— de Asia oriental:

- Economías de reciente industrialización, o la “primera generación de tigres asiáticos”, incluidas en las estadísticas del FMI y otros organismos internacionales como parte de las economías avanzadas: Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong.
- Segunda generación de tigres: Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas.
- La Gran China: la República Popular, Taiwan (o Taipei Chino) y Hong Kong.

Si atendemos al ritmo de crecimiento medio anual del ingreso per cápita en estas economías durante 1965-1990, que es muy superior al del conjunto de las economías avanzadas (pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), de los países petroleros del Medio Oriente o de América Latina, entenderemos por qué se ha calificado con frecuencia a Asia como “tierra de milagros económicos”. El cuadro 2 muestra estas comparaciones.

Más interesantes aún son los espectaculares avances en Asia oriental en materia de bienestar social. El Banco Mundial estima que el número de personas que viven en la pobreza se ha reducido a la mitad durante los últimos veinte años, y llegar a 350 millones en 1995. Es también notable que esa disminución fuera más pronunciada a partir de 1985, por lo que la crisis de 1997-1998 significa, con mayor razón, un abrupto golpe y una seria advertencia sobre la vulnerabilidad del “milagro” asiático, misma que se prefiguraba con signos muy claros desde su inicio, a pesar del exagerado entusiasmo de los medios y la comunidad internacional a ese respecto.

Cuadro 2. *Crecimiento de la economía global, 1965-1990*

REGIÓN/ECONOMÍA	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL PER CÁPITA*
<i>Asia Oriental (EARI)</i>	6.7
Hong Kong	5.8
Corea, República de	7.4
Singapur	7.4
Taipei Chino	6.3
<i>República Popular China</i>	5.1
<i>Sudeste de Asia</i>	3.8
Indonesia	4.7
Malasia	4.5
Filipinas	1.4
Tailandia	4.6
<i>Asia Meridional</i>	1.7
Bangladesh	0.8
India	2.0
Pakistán	1.8
Sri Lanka	2.3
<i>OCDE</i>	2.7
<i>Medio Oriente</i>	2.5
<i>África Subsahariana</i>	0.7
<i>América Latina</i>	0.8

\* Ajustado con la paridad del poder adquisitivo; EARI es el grupo de economías asiáticas de reciente industrialización.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo.

### *Los primeros nubarrones*

Desde el inicio de la década de los noventa las economías asiáticas comenzaron a perder competitividad ante la aparición, en la misma

área geográfica, de dos formidables competidores: China y, en menor medida, la India. Con salarios promedio más bajos, ambos comenzaron a dominar mercados y a absorber grandes volúmenes de inversiones extranjeras.<sup>2</sup> Además, a medida que se elevaron los niveles de vida también aumentó el gasto en consumo e importaciones en los ocho países de mayor crecimiento, que comenzaron a acumular déficits comerciales y en cuenta corriente.

Otro factor de potencial inestabilidad fue la inserción de estas economías dentro del mercado mundial de dinero y capitales, estimulada por las altas expectativas que despertaron entre los inversionistas extranjeros institucionales (sociedades mutualistas, compañías de seguros, bancos comerciales y tesorerías de las empresas multinacionales); y por la relativa apertura financiera que adoptaron sus gobiernos.

La afluencia de inversiones extranjeras, directa o en cartera, permitió a los bancos y a otros intermediarios financieros domésticos multiplicar sus actividades crediticias sin contar siempre con un sustento sólido; pronto dieron lugar a una burbuja especulativa en bienes raíces, y a la proliferación de obras de construcción innecesarias. Ejemplos conspicuos fueron, entre otros, las torres petronas de Kuala Lumpur, las más altas del mundo, inauguradas en 1997, y casi desocupadas a un año de distancia; multitud de rascacielos y edificios para oficinas en Bangkok; los dos nuevos y gigantescos aeropuertos internacionales de Kuala Lumpur y Hong Kong; y los magnos proyectos industriales de Indonesia, relacionados con aeronáutica y producción de automóviles.

Para sostener el circuito ingresos de capital-incremento de créditos internos-financiamiento de déficits internos y externos, las economías en expansión adoptaron tipos de cambio apegados al dólar; en Hong Kong, una junta monetaria de plano ancló la moneda local al dólar estadounidense en 1983, manteniendo una paridad fija y absoluta libertad cambiaria y de movilidad de capitales. Se produjo la sobrevaluación gradual de las monedas locales, a pesar de que en la mayoría de los casos las tasas de inflación se mantuvieron relativamente bajas.

Para junio de 1997, muchas instituciones financieras se habían endeudado en exceso con bancos extranjeros, sobre todo con créditos de corto plazo; el caso más extremo fue Tailandia, donde dichos créditos representaban 30% del PIB, comparado con sólo 3.5% en China. En el caso de Corea, hacia fines de 1996 los treinta conglomerados industriales más grandes —conocidos como “chaebol”— tenían en promedio una relación deuda-activos de 400%, índice excesivo si lo comparamos con el de las treinta empresas más grandes en Estados Unidos (70%).

A diferencia de la crisis mexicana, en la que los ingresos de capitales del exterior se habían utilizado para financiar el exceso de gasto interno en consumo, en Asia oriental esos recursos se utilizaron para “sobreinvertir”, especialmente en bienes raíces, y anticiparon una explosión del crecimiento que no parecía tener fin. México no tuvo una burbuja especulativa en propiedades, por lo que sus problemas de endeudamiento no se exacerbaron en la misma magnitud con la deflación en el precio de los valores bursátiles.

Otra diferencia es que las economías asiáticas tienen una deuda privada doméstica mayor a la de México, de manera que los problemas bancarios de los asiáticos son mucho más serios. En México, los préstamos bancarios incobrables representaban, a fines de 1997, alrededor de 30% del total de créditos bancarios otorgados, en Tailandia, luego de la crisis, habían llegado a un monto tres veces mayor.

Cabe destacar ciertos elementos que contribuyeron a la crisis financiera en mercados específicos; es el caso de Tailandia, Indonesia y Corea, donde predomina el llamado “capitalismo entre amigos” (crony capitalism), que fomenta la corrupción, el clientelismo y las alianzas ilegítimas entre políticos y empresarios. Existe también el problema de la laxitud en el control de los bancos y de otros intermediarios financieros; así como el argumento liberal preferido, que es la crítica que se hace a Asia desde el exterior: el mantenimiento de monopolios, proteccionismo y subsidios por parte del Estado.

Por último, también cuenta la política. En Indonesia el sistema político se ha convertido en el principal generador de los vicios de la crisis; en Tailandia, una política anquilosada provocó presiones en las

iniciativas económicas racionales; y en Corea, que se halla en plena transición hacia la democracia, parece haber ocurrido un agotamiento del exitoso modelo de crecimiento basado en el fomento a las exportaciones —en contraste con el modelo de sustitución de importaciones que se mantuvo en América Latina hasta principios de los ochenta.

Sin embargo, considerado este conjunto de factores, también debe decirse que la pura lógica de las relaciones de causalidad financiera, política y económica ya identificadas, no parece suficiente para entender el cambio tan abrupto que observamos en los inversionistas internacionales. Los mercados que un día consideraban seguros y altamente redituables, al otro les parecían presas de los peores errores económicos, políticos y sistémicos imaginables. No importó que en muchos otros mercados emergentes del mundo prevaleciera un manejo prudente de sus economías; las salidas masivas de capital afectaron a todos, pues los inversionistas institucionales no hicieron distinciones.

### *El impacto sobre los “tigres asiáticos”*

El impacto negativo de la crisis, en términos de las devaluaciones sufridas, la salida de capitales, la estrepitosa caída de los mercados bursátiles y la desaceleración del crecimiento económico, ha sido devastador. Todas las estimaciones disponibles señalan que cualquier eventual recuperación de las economías asiáticas comenzará hasta mediados de 1999, en el mejor de los casos. Desde luego, algunas de las ocho economías emergentes han hecho mayores progresos en relación al resto; y los casos de Japón y China son muy diferentes.

Las economías asiáticas han sufrido una caída estrepitosa del consumo interno, lo cual no sólo constriñó las economías de la región, sino también significó una disminución importante de la demanda externa; entre 25 y 40% de sus exportaciones totales se colocan dentro del propio mercado regional, y la proporción sube al doble si se incluye a Japón. Es por esto que a pesar de las agudas devaluaciones, no se produjo una recuperación en la que las exportaciones desempeñaran un papel similar al caso de México.

La salida de capitales, se estima, significó una sangría inicial de casi 115,000 millones de dólares para las cinco economías más vulnerables: Indonesia, Tailandia, Corea, Malasia y Filipinas; es decir, 10% del PIB sumado de estos países. Los créditos bancarios se han reducido en alrededor de 88 mil millones de dólares. Es así que han visto desaparecer recursos por un monto equivalente a 18% de sus economías, lo que a su vez tiene el efecto ampliado de una pérdida de bienestar estimada, conservadoramente, en más de 600,000 millones de dólares por el Banco Mundial.

En el cuadro 3 se muestra que Indonesia ha sufrido más en relación con todos los indicadores disponibles; por ejemplo, la mayor devaluación hasta septiembre de 1998 en toda la región (68%), la mayor reducción en sus valores bursátiles y la mayor caída económica, con una hiperinflación estimada en 81%. En Tailandia y Corea parece que se han alcanzado los objetivos de estabilización, aunque a costa de contraer la economía y, con ella, las importaciones.

En Indonesia, donde la pobreza e incluso la hambruna en algunas provincias son los costos sociales más recientes, se agregan graves problemas de desempleo que agudizan la inestabilidad del régimen. Las otras economías han aplicado ajustes para reducir el PIB y disminuir los desequilibrios. Singapur y Taiwan han tenido un menor sacrificio recesivo; Hong Kong enfrenta mayores problemas, al registrar la caída más profunda de su economía desde la segunda guerra mundial, aunque mantiene su moneda anclada al dólar estadounidense y una baja inflación.

### *Efectos sobre los países en desarrollo*

La recesión en Asia ha significado una menor demanda de productos del resto del mundo, en particular materias primas y petróleo, los insumos más sensibles a los cambios cíclicos en las economías. Por ejemplo, el FMI estima una reducción en los precios de materias primas como el cobre (33%), el níquel (20%) y el petróleo crudo (13%).

Otro efecto, menos inmediato y cuyas cifras están en proceso

Cuadro 3: *Indicadores financieros y económicos*  
(al 30 de septiembre de 1998, comparados con los de un año antes)

	VARIACIÓN CAMBIARIA (%)	TASAS DE INTERÉS A CORTO PLAZO (%)	VARIACIÓN ÍNDICE BURSÁTIL EN DÓLARES <sup>1</sup> (%) <sup>1</sup>	VARIACIÓN PIB 1998 (%)	INFLA- CIÓN <sup>2</sup> (%)	BALANZA COMER- CIAL (MMD)	RESERVA INTERNA- CIONAL (MMD)
Indonesia	-68.18	56.65	-64.7	-15.0	81.2 ago.	+20.4 jul.	18.0 jun.
Tailandia	-9.11	10.00	-17.0	-8.0	7.6 ago.	+10.0 jul.	26.0 jul.
Corea	-34.36	10.30	+0.5	-7.0	6.9 sep.	+27.8 ago.	45.1 ago.
Malasia	-11.55	7.52	-35.7	-5.8	5.6 ago.	+7.8 jul.	19.7 may.
Hong Kong	-0.13	8.16	-26.5	-4.6	2.7 ago.	-14.2 ago.	92.1 ago.
Singapur	-8.93	4.25	-38.6	-2.0	-0.8 ago.	+3.0 ago.	71.9 <sup>3</sup> may.
Filipinas	-20.78	11.37	-38.5	-0.2	10.5 ago.	-5.4 jul.	9.0 jun.
Taiwan	-17.10	6.65	-20.8	+4.7	0.4 ago.	+6.9 ago.	83.6 jul.
México	-23.95	37.60	-46.0	+4.5 <sup>4</sup>	15.5 ago.	-5.7 ago.	31.7 jul.

MMD = miles de millones de dólares estadounidenses; e = estimación.

<sup>1</sup> En relación al 31 de diciembre de 1997.

<sup>2</sup> Índice de precios al consumidor.

<sup>3</sup> Incluye oro.

<sup>4</sup> Estimación del FMI, octubre de 1998.

Fuentes: Estimaciones propias con datos publicados en *The Economist* y *FEER*.

de elaboración, se refiere a las desviaciones del comercio gestadas al desplazar los productores de los países asiáticos, mediante las devaluaciones, a otros competidores de países en desarrollo. Esto ocurre en los textiles y la ropa, los aparatos eléctricos y productos de electrónica, el hierro y el acero, y los productos químicos. Hay innumerables quejas de productores latinoamericanos con respecto a una supuesta competencia asiática desleal.

Como se señaló al principio del capítulo, el mayor efecto negativo del caos financiero en Asia sobre el resto de las naciones en desarrollo ha sido la contracción de las inversiones y la volatilidad de los movimientos de capital. En 1997, los flujos de capital privado neto a

estos países disminuyeron en un monto estimado en 67,100 millones de dólares en relación con el año anterior, que había registrado una transferencia récord de recursos; para 1998 se estima una caída peor, por más de 118,000 millones. En Asia la situación es tan grave que casi fue eliminado en su totalidad, en el último año citado, un flujo neto que alcanzó 102,200 millones en 1996. En América Latina la caída probablemente será menos radical, hasta un nivel estimado en 71,700 millones en 1998.

Finalmente, si nos guiamos por las continuas revisiones que ha elaborado el FMI sobre las perspectivas de crecimiento económico a nivel mundial, podríamos concluir que nos hallamos en el umbral de una recesión económica global; en 1998 creceríamos cerca de 2%, la mitad de lo que crecimos en los dos años anteriores.

En México ocurrió un cambio desalentador en varios rubros en relación con el desempeño de 1997. El peso se devaluó más de 25%, las tasas de interés doblaron su monto y se registró una pérdida bursátil de 46%; además, la inflación de 17% superó los pronósticos y hubo un déficit comercial de cerca de 7 mil millones de dólares. La única luz en el horizonte, nada despreciable, fue un crecimiento estimado en 4.5%; los demás indicadores se ubicaron en el mismo rango de gravedad que Indonesia, Tailandia y Corea.

### **El papel del Fondo Monetario Internacional**

Los acuerdos concertados entre el FMI y tres economías asiáticas —Tailandia, Indonesia y Corea— significaron, a fines de 1997, créditos comprometidos por 118,000 millones de dólares que dejaron a la institución en el límite más bajo de sus reservas. Al margen del repudio popular que normalmente despiertan los programas de ajuste del Fondo, o de las acusaciones que la izquierda y los nacionalistas hacen en su contra, lo nuevo son las críticas por parte de sectores y personas que hasta hace poco formaban parte del llamado “Consenso de Washington”. La crítica de Feldstein es quizá la más célebre.

En vez de asegurar que los países con problemas de balanza de

pagos logren el acceso a nuevos recursos sin caer en prácticas proteccionistas, como actuó frente a las crisis en América Latina en los ochenta, el FMI ha seguido otra dinámica. En la exUnión Soviética y en sus países vecinos de Europa, exigió una serie de “cambios estructurales” a fin de propiciar una rápida transición hacia el estatus de economías de mercado. El Fondo actuó de manera muy parecida en Tailandia, Indonesia y Corea, según explica Feldstein, exigiendo reformas en los sectores financiero (la desaparición de bancos y otros intermediarios, y la eliminación o reducción de topes a la participación del capital internacional), comercial y de inversiones. También impuso cambios como la desregulación de monopolios nacionales y de las juntas oficiales de comercialización de alimentos y otros productos. Los beneficios potenciales de estas políticas no justifican la intromisión del Fondo en asuntos de la estricta soberanía de un país.

Otras críticas a la actuación del FMI en Asia provienen de dos posiciones opuestas. La óptica liberal señala el error de aplicar mayores impuestos, reducciones al gasto y la elevación de tasas de interés como remedio al problema, ya que con eso se modifican abruptamente las señales del mercado —los precios— sin por ello llevar a una pronta recuperación de las economías. Las raíces de la crisis no están en los gobiernos o entidades estatales, se dice, sino en los agentes económicos privados que deben encontrar por sí mismos los ajustes necesarios para reducir desequilibrios consumo-ingreso, ahorro-inversión e importaciones-exportaciones, según argumenta Freeman.

De una manera menos dogmática y más directa, Jeffrey Sachs piensa que las altas tasas de interés que el FMI ha exigido adoptar causan severas recesiones y desorden financiero, lo que terminará por arrastrar al colapso a las pocas empresas y bancos redituables que todavía quedan en los países asiáticos.

En el otro extremo, los críticos de las tesis de que deben profundizarse las reformas económicas señalan que si un país no recupera el control de los movimientos de capitales en su mercado interno, nunca podrá hacer graduable y predecible el comportamiento de la inversión, el ahorro interno y la deuda.

Otras opiniones y presiones provienen de actores con poder real de influir y moldear conductas, mismos que exigen la adopción de determinadas posiciones en Asia o el abandono de otras. Éstas han incluido a los propios países afectados, que demandan apoyos del FMI sin ataduras ni controles. También han involucrado a diversos actores políticos estadounidenses: el gobierno exige mayor transparencia; la izquierda pide salvaguardar los derechos humanos (especialmente en Indonesia y Malasia) y vigilar los derechos laborales y el cuidado del ambiente en Tailandia. La derecha conservadora, de corte aislacionista y encarnada por los legisladores republicanos, exige que se rindan cuentas por los dólares de los contribuyentes empleados por el FMI y que se niegue cualquier tipo de ayuda a los gobiernos de facto.

Pero más allá de estas opiniones y desacuerdos, la evaluación crítica y objetiva del papel del FMI en la crisis de Asia arroja los siguientes resultados. En Tailandia y Corea se logró una clara reducción de la inflación, una importante baja en las tasas de interés, menor ritmo de depreciación monetaria en 1998 y una significativa recomposición de las reservas internacionales; el costo ha sido la caída de la economía en una proporción mayor a la que sufrió México en 1995. El fracaso de las políticas del Fondo se hizo manifiesto en Indonesia (véase cuadro 3), como ya se ha explicado.

## **Reacciones y soluciones**

Además de la adopción de políticas restrictivas por la mayoría de las economías de Asia oriental, gradualmente se tomaron otras medidas, cada vez más heterodoxas. Como el sector financiero ha sido el centro de la crisis, es allí donde se está librando la lucha para encontrar soluciones no sólo a los asuntos de corto plazo, sino mediante una reestructuración de fondo.

### *Sector bancario*

Una vez que las economías de la región, con excepción de In-

donesia, lograron una estabilidad básica de la situación financiera, el siguiente paso fue el inicio de la reestructuración y reforma bancarias. En el modelo de crecimiento asiático hay un rasgo distintivo que es la intensidad con que se utiliza la intermediación financiera, posible en el pasado gracias a los altos índices de ahorro. El caso extremo de Asia es Japón, cuyos bancos tenían colocados en 1996 créditos por un monto equivalente al PIB de tres años, en tanto que en Estados Unidos el monto era apenas la mitad. Con los abusos cometidos, sin embargo, esa ventaja se acabó al crecer la cartera de crédito difícilmente recuperable.

El progreso obtenido en relación con las reformas ha sido desigual. Tailandia destaca dentro del grupo de economías del sudeste asiático, seguida de Malasia. En Singapur y Hong Kong, los dos centros financieros más importantes de Asia luego de Japón, hay bancos centrales, autoridades monetarias y financieras más competentes para supervisar a los intermediarios. Taiwan, como los dos anteriores, cuenta con las mayores reservas internacionales de los mercados emergentes de la región.

En conjunto, el costo de la reestructuración bancaria, que incluye el cierre de varios bancos y empresas financieras, la fusión de otras y la nacionalización de algunas de ellas, es muy elevado. El Banco Mundial estima tres escenarios en cuanto a los probables costos fiscales de la reestructuración bancaria, para los ocho mercados emergentes asiáticos, donde los casos más dramáticos son Tailandia, Corea y Malasia; ahí se estima un costo, en el escenario más optimista, de un rango que va de 7 a 10% del PIB; y asciende a 30% en un escenario pesimista. Es decir, la cifra alcanza casi el doble del costo de los rescates en Chile y México.

Debido a la magnitud de la reestructuración requerida, los gobiernos asiáticos están ensayando una amplia variedad de fórmulas; el siguiente resumen ofrece un vistazo del proceso.

*Corea.* Rescate del Korea First Bank y del Seoul Bank, puestos a la venta por licitación abierta al final de 1998; cierre de doce bancos mercantiles insolventes; instrucciones a los chaebols de dismantelar garantías cruzadas entre compañías subsidiarias; revisión de la legis-

lación sobre permisos que posibilita a los bancos reevaluar sus propiedades y bienes raíces.

*Tailandia.* Nacionalización de cuatro de los bancos más grandes, incluidos First Bangkok y Siam City; nueva ley de quiebras; endurecimiento de reglamentos sobre préstamos bancarios, con definiciones más estrictas sobre préstamos incobrables; venta de activos bancarios que pasaron a manos del gobierno; reducción de topes para la adquisición de bancos por inversionistas extranjeros (pueden tener mayoría de acciones hasta por diez años); reorganización del Banco de Tailandia y venta de algunas instituciones financieras cerradas en 1997.

*Indonesia.* Supervisión de 54 bancos por la agencia gubernamental de restructuración, cierre de 16 bancos insolventes, garantías de ahorro y depósito a los bancos aún activos, topes al crecimiento de los créditos bancarios y de los depósitos de extranjeros, fusión de las dos bolsas de valores, recapitalización de bancos mediante un fondo de 18,300 millones de dólares y restructuración de la deuda externa privada.

### *Reajustes políticos ante la crisis*

Los cambios que ha producido la crisis dentro de los gobiernos han sido varios. En Tailandia fueron removidos tres ministros de finanzas y un primer ministro. En Indonesia cayó Suharto, quien estuvo 31 años en el poder. En Malasia cayeron el viceprimer ministro y el ministro de finanzas.<sup>3</sup> Los dirigentes de sistemas políticos autoritarios, con la excepción de Corea, que vive un profundo cambio político, han tenido que buscar fórmulas diversas para enfrentar el descalabro financiero y sus secuelas sobre las economías y sociedades nacionales.

En el plano internacional, durante el segundo semestre de 1997, el primer ministro de Malasia, Mohamad Mahatir, intentó formalizar una acción conjunta entre los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA),<sup>4</sup> China y Japón, para contrarrestar la crisis de liquidez mediante la creación de un fondo asiático y la sustitución de divisas duras con monedas de la región. La idea fracasó porque Ja-

pón, sobre quien hubiera recaído el mayor peso para sostener el fondo y hacer operativo un sistema de pagos regional, se rehusó a asumir tal responsabilidad. Es cierto que el gobierno japonés ha seguido refiriéndose ocasionalmente al fondo asiático, pero sólo como una posición propagandística con respecto a sus colegas asiáticos.

A la hora de concretar compromisos, tanto Japón como China han preferido remitir cualquier plan de rescate financiero al ámbito del FMI, para no romper el compromiso con un sistema internacional de pagos y créditos, porque prefieren descansar en la supervisión y condiciones generales del Fondo en vez de correr el riesgo de otorgar préstamos no amparados. En vez de un programa asiático de estabilización, ambas potencias económicas han asumido compromisos más pragmáticos. China evitó la devaluación del renminbi, para no agregar presiones sobre las monedas de los miembros de la ANSEA, y para permitirles ganar un poco de competitividad regional e internacional. Japón puso en marcha un paquete de apoyo financiero para la región por 30,000 millones de dólares, así como medidas para reactivar el consumo interno y estimular las exportaciones asiáticas.

Ante la imposibilidad de aglutinar las fuerzas de un bloque asiático que, a la hora crítica, ha mostrado no ser tal, algunos países han recurrido, de manera individual, a la adopción de medidas que se apartan de los cánones del libre mercado y libre movilidad del capital. La más importante de éstas la tomó, de nuevo, Mahatir de Malasia, cuando el primero de septiembre de 1998 impuso en su país controles a los movimientos de capitales con el exterior y fijó la paridad del ringgit en 3.80 unidades por dólar, con una mínima banda de flotación. Esto precipitó la crisis política interna ya mencionada, la renuncia del gobernador y vicegobernador del Banco Negara (banco central) y el cese y encarcelamiento de Anwar Ibrahim, viceprimer ministro y otrora aparente sucesor de Mahatir. El tema se inscribió en el debate internacional que se libró de manera apasionada.

## El futuro: ¿fin del milagro asiático?

Lo primero que debe plantearse antes de especular sobre el significado de la crisis y las perspectivas para las economías asiáticas, es si este modelo económico era realmente “milagroso”. Es fácil adjudicar ese calificativo a fenómenos de rápido crecimiento; en la segunda mitad del siglo conocimos los casos alemán, japonés, y ahora el asiático. En ocasiones, la retórica de los políticos mexicanos también ha resaltado un desempeño envidiable en nuestro caso y, en los últimos años, no falta quien hable del “milagro” chileno.

En un sentido estricto, el “milagro” ocurre cuando una economía logra cambios cuantitativos y cualitativos sostenidos por varios años y un cambio sustancial en su estructura económica (de agrícola a industrial, o a servicios de alto valor agregado). El proceso es extraordinario o “milagroso” cuando parte de niveles de desarrollo precarios, y, mediante el esfuerzo de los factores productivos que obtienen crecientes rendimientos, es posible superarlos por mucho. Esta superación cualitativa puede consistir en una reconstrucción económica (Alemania y Japón), o en el paso del subdesarrollo al umbral del desarrollo.

La simple observación de lo que Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan eran en 1950 desde la perspectiva social y económica, comparadas con lo que son en la década de los noventa, no deja duda alguna de que allí operó una fenomenal transformación. Los otros cuatro países de rápido crecimiento también lograron cambios sociales y económicos cualitativos, sobre todo Malasia, pero siguen conservando las características básicas de naciones en desarrollo (la dualidad social entre pobres y ricos, en particular).

Si el crecimiento sostenido es el resultado de la combinación de sumar insumos y factores con una productividad en constante ascenso, estamos ante un “milagro económico”. Según algunos autores, la explicación del éxito económico de los tigres asiáticos estriba sólo en la utilización creciente de insumos de maquinaria, infraestructura y educación, que permitieron altas tasas de incremento del PIB, tal como ocurrió con la Unión Soviética de los años cincuenta hasta el fin de los

setenta. Ahí el rápido crecimiento fue posible gracias a la determinación de ahorrar y sacrificar el consumo corriente en aras de la producción futura. El sistema entró en decadencia cuando fue incapaz de innovar y la relación insumo-producto entró a una fase de acelerados rendimientos decrecientes.

Esto nos recuerda el caso de la primera generación de tigres asiáticos, que en los noventa ya daban muestras de estos rendimientos decrecientes. Sus economías habían alcanzado la madurez y la productividad estaba declinando. En el caso de los otros tigres —ANSEA 4— la lenta evolución en sus instituciones políticas impidió la corrección de numerosos defectos estructurales de sus economías e hizo rendir menos a la creciente utilización de insumos. Esa hipótesis, sin embargo, no está del todo confirmada pues, mientras el Banco Asiático de Desarrollo afirma que la productividad sigue aumentando y es responsable de buena parte del crecimiento registrado, el Banco Mundial tiene una conclusión opuesta.

Es probable que ambos trabajos apunten a factores que han tenido impacto sobre el crecimiento asiático, primero durante una etapa de acumulación de insumos con aumento en la productividad, que decayó en los noventa. Si bien esto acaba con el mito del “milagro económico”, quedan vigentes elementos característicos de la región que permitirán la recuperación del crecimiento en Asia, quizá a partir de mediados de 1999.<sup>5</sup> Esos elementos son las altas tasas de ahorro interno, el nivel de educación que posee su fuerza de trabajo, la capacidad productiva y de exportación instalada, y la magnitud y sofisticación del mercado regional. Asia podría demostrar pronto, contra lo que muchos esperan, que será de nuevo una región muy atractiva para las inversiones extranjeras y un competidor formidable cuando vuelva a ponerse de pie.

### **Cronología de la crisis en Asia**

Antes de los noventa, las economías de Asia oriental ya habían experimentado crisis financieras y recesiones económicas: Corea en 1980, Filipinas entre 1981 y 1987, Indonesia en 1983, Malasia y Sin-

gapur en 1985, y Taiwan en 1989. Pero la crisis de 1997-1998 apareció en forma simultánea y con particular severidad en cinco países, coincidió con la recesión japonesa y frenó el rápido crecimiento de todo el conjunto. Con el “efecto dragón”, los desajustes en Asia han tenido fuerza suficiente para inquietar a otros mercados del mundo. A continuación presentamos un recuento cronológico de los acontecimientos relacionados con este asunto en la región.

### *Corea*

En enero de 1997, el colapso de Hanbo Steel significa la primera quiebra de un conglomerado industrial en diez años. En marzo, el fracaso de Sammi Steel provoca temor de una inminente crisis deudora de las principales empresas, como Kia, importante productor de automóviles, que sufre problemas y pide préstamos de emergencia.

En octubre se nacionaliza Kia; en noviembre el gobierno niega la necesidad de acudir a la ayuda del FMI y, días después, el won se desploma. El día 21 Corea solicita al FMI un acuerdo para obtener recursos, que finalmente consigue en diciembre, por un monto de 57,000 millones de dólares. Éste es el mayor rescate de la historia, el país queda sujeto a duras medidas disciplinarias y se compromete a realizar reformas económicas sustanciales.

El 18 de diciembre gana las elecciones presidenciales Kim Dae Jung, líder de la oposición demócrata, quien manifiesta: “ejecutaré con determinación los acuerdos contraído con el FMI”.

Los países asiáticos han seguido con particular atención el desarrollo de la crisis bancaria en México, en especial los acuerdos firmados en el congreso en diciembre de 1998. Para los analistas de los mercados y otros círculos, los resultados de los enfoques utilizados en Asia y México para enfrentar la crisis bancaria, darán material para amplios debates en los próximos años.

### *Indonesia*

El 4 de agosto de 1997 el gobierno deja flotar la rupia, que se deprecia al mes siguiente bajo una fuerte presión.

El presidente Suharto asegura que no está contratando préstamos, pero a los pocos días varias instituciones internacionales anuncian un paquete de rescate por 37 mil millones de dólares.

El primero de noviembre cierran 16 bancos, incluido uno propiedad del hijo y del medio hermano del presidente. Poco después es reabierto bajo nueva licencia.

El 6 de enero de 1998 la rupia se desploma, y dos semanas después cae a su nivel más bajo hasta la fecha (17,000 por dólar).

El 10 de marzo, la Asamblea Consultiva Nacional reelige a Suharto como presidente para un séptimo periodo quinquenal. Habibie queda como vicepresidente, pero se intensifican las manifestaciones contra la carestía y recesión. En el curso de una manifestación la policía da muerte a seis estudiantes y se precipitan graves disturbios. El presidente renuncia el 21 de mayo y lo reemplaza Habibie.

### *Tailandia*

En febrero de 1997, Somprasong Land se convierte en la primera empresa privada que no puede pagar el servicio de su deuda externa.

El 18 de junio renuncia el ministro de finanzas; el primer ministro asegura que no se devaluará la moneda, pero el 2 de julio el bath se pone en flotación y se dispara la crisis cambiaria de Asia oriental.

En octubre renuncia un segundo ministro de finanzas; el primer ministro cae en noviembre.

En enero de 1998 el tercer ministro de finanzas en el lapso de un año pide un respiro al FMI para evitar un déficit en el servicio de la deuda externa, cercana a los 100 mil millones de dólares.

## NOTAS

<sup>1</sup> "Latin Lessons for Asian Banks", *The Economist*, 25 de julio de 1998.

<sup>2</sup> El caso de China es notable pues, con una fuerza laboral barata y bien educada, pasó de un déficit comercial de 12,200 millones de dólares en 1993, a un impresionante superávit de 40,300 millones en 1997; las inversiones extranjeras registradas, casi inexistentes en 1983, fueron de 40,280 millones en 1997.

<sup>3</sup> En Corea y Filipinas, en este periodo, cambiaron los presidentes debido a elecciones ya previstas; en ambas triunfaron los partidos de oposición.

<sup>4</sup> En la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático —fundada en 1967 por Indonesia, Tailandia, Malasia, Singapur y Filipinas—, ahora participan Vietnam, Brunei, Laos y Myanmar (Birmania). Camboya es el único país de la región que se mantiene al margen.

<sup>5</sup> En el informe trimestral de *Emerging Markets Economic Review* (octubre 1998) se pronostica, con base en la mejoría notable en Asia, un crecimiento promedio en la región de 3.6% en 1999. La estimación no incluye a Japón y señala que Tailandia es la única economía que continúa en declive. Este crecimiento contrasta con la contracción regional de 1.2% en 1998.

---

## EL FMI Y LAS CRISIS BANCARIAS<sup>1</sup>

*Martin Feldstein*

### **Redefinir la misión del FMI**

**D**urante la crisis cambiaria en Asia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en riesgo su efectividad por la manera en que definió el papel que le correspondía desempeñar, y por la manera específica de lidiar con los problemas de los países afectados. El énfasis reciente en imponer grandes reformas estructurales e institucionales, en vez de centrarse —como lo ha hecho tradicionalmente— en ayudar a los países a enfrentar la escasez temporal de divisas y los déficit comerciales crónicos, tendrá consecuencias adversas.

Las reformas que se alientan no siempre han sido parte integral de los programas del FMI. Éste se fundó en 1945 para ayudar a operar un sistema de tipo de cambio fijo, en el que todas las monedas se ligaban con el dólar y el valor de éste tomaba como parámetro al oro. Los expertos lo consideraban necesario para el desarrollo del comercio internacional, que era incipiente en esa época. El esquema funcionó temporalmente, pero las diferencias en los niveles de inflación obligaron a los países a alterar el valor de sus monedas. En 1971, cuando el sistema sufrió un colapso total, el FMI se vio en la necesidad de hallar una nueva razón de ser.

El Fondo encontró un nuevo e importante papel en la década de los ochenta, mismo que todavía resulta adecuado para enfrentar la crisis de nuestros días. Diversos cambios en las condiciones económi-

cas imperantes hicieron que México y otros países de América Latina anunciaran que no podrían cumplir con los pagos del préstamo principal y de los intereses devengados por las amplias deudas que mantenían con los grandes bancos comerciales del mundo. Si estos países hubieran quebrado, hubiera desaparecido el capital de varios de los principales bancos de Estados Unidos, Europa y Japón. Es por esta razón que el gobierno de Washington otorgó a México un “crédito puente”, que le permitiera efectuar a tiempo los pagos pactados. Así comenzaron las negociaciones entre el gobierno mexicano y los bancos más grandes del mundo, mismos que estuvieron de acuerdo en reestructurar las deudas alargando los vencimientos y haciendo nuevos préstamos para el pago de intereses. Otros países latinos siguieron este modelo.

Para pagar los intereses y reducir el monto de su deuda, América Latina debía generar más divisas mediante mayores exportaciones o menores importaciones. Los gobiernos aumentaron los impuestos, redujeron sus gastos y limitaron el crédito para disminuir la demanda interna. El FMI supervisó estos ajustes y prestó algunos fondos como muestra de su satisfacción por los esfuerzos que se hacían. Pero los créditos importantes dependían de las negociaciones entre los países deudores y los bancos.

Con el tiempo esta estrategia tuvo éxito. El crecimiento económico de la región se restableció y los países pudieron hacer los pagos correspondientes. Los bancos perdonaron las deudas de algunas de las naciones más pequeñas y más endeudadas. Al final, intercambiaron los saldos que quedaban por los bonos Brady (que gozaban de garantías oficiales y pagaban menos intereses) y redujeron parte del saldo principal. El éxito se debió al haber reconocido a tiempo que el problema era de liquidez y no de insolvencia; esto es, las naciones latinas estuvieron imposibilitadas de pagar sus deudas de manera temporal pero podían conseguir divisas, vía las exportaciones, para solventar sus compromisos.

El siguiente gran capítulo en la historia del FMI comenzó con el colapso de la Unión Soviética y la liberación de sus antiguos satélites en Europa central. Todos necesitaban transitar del modelo económico

socialista hacia economías de mercado, así como integrarse a los mercados financieros internacionales. Sus banqueros y economistas tenían una experiencia limitada y el FMI les ofreció asistencia técnica sobre varios temas en forma mucho más amplia que la empleada antes en cualquier región del mundo. Una parte de estos consejos resultó útil, como el caso de las privatizaciones, los sistemas bancarios y los sistemas impositivos. En otros casos, sus recomendaciones crearon grandes controversias. Si bien los economistas externos al Fondo tenían diversas opiniones sobre lo que debían hacer estos países, el FMI logró su propósito porque ofrecía premios e incentivos financieros a quienes aceptaban sus puntos de vista.

El FMI actuó en el sudeste de Asia y en Corea de la misma manera que lo hizo en la Unión Soviética y las naciones del bloque socialista. Hasta la fecha insiste en que se hagan cambios fundamentales en las estructuras económicas y en las instituciones como condición para recibir apoyo financiero. Esto lo hace a pesar de que la situación en Asia es totalmente diferente. Además, el FMI está aplicando políticas que fueron exitosas en América Latina, como la combinación tradicional de una política fiscal austera (más impuestos y menos gasto público), y un crédito limitado mediante altas tasas de interés. Pero para evaluar si éstas son las políticas correctas, hay que entender primero qué pasó en Asia.

### **Asia se derritió**

El colapso que comenzó en Tailandia era inevitable por el déficit de cuenta corriente que mantuvieron varios países por mucho tiempo y en niveles muy altos. También influyó la política errónea de sostener un valor artificial de las monedas en relación con el dólar. En Tailandia, el déficit ya representaba 4% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990, y era financiable sólo a condición de atraer cada año amplios flujos de capital. La experiencia dicta que esta situación termina siempre en bruscas devaluaciones, cuando los acreedores temen que el país en cuestión no pueda enfrentar los pagos de su deuda creciente.

Tailandia se mantuvo por largo tiempo porque los inversionistas pensaron que la situación era diferente, dado que gran parte del capital que ingresaba provenía de inversiones directas de empresas japonesas y préstamos de los bancos asociados con aquéllas. También confiaron por las altas tasas de ahorro interno y el superávit en las finanzas públicas. Esto sugería que los déficit reflejaban inversiones empresariales muy grandes, no la ineficacia del gobierno o el despilfarro de los consumidores. Sin embargo, lo más importante fue que el gobierno ofrecía altas tasas de interés sobre depósitos denominados en la moneda local, y prometía no modificar el tipo de cambio del bath que se mantenía en 25 unidades por dólar. Todo esto era demasiado bueno como para no aprovecharlo y mantener la situación.

Pero el tipo de cambio no era sostenible. La presión para devaluar se incrementó durante 1996 y 1997, cuando el mismo yen japonés perdió 35% de su valor con respecto al dólar. Los productos tailandeses se hicieron más caros y menos competitivos en su principal mercado, Japón, con lo que se agravaron los déficit comerciales. Los inversionistas y los especuladores comenzaron a vender sus baths, mismos que el gobierno compró en secreto, hasta que se dio por vencido. El FMI instrumentó un multimillonario paquete de rescate.

El colapso del bath afectó a Indonesia, Malasia y Filipinas cuando los inversionistas se preocuparon por los amplios déficit en cuenta corriente registrados ahí, así como los altos índices de endeudamiento externo respecto al PIB y el deterioro de su competitividad comercial. Cada país tuvo que dejar que el mercado determinara el valor de su moneda. Indonesia, sin reservas suficientes, pidió auxilio al FMI. Filipinas ya lo había hecho y sólo quedaba pendiente Malasia.

Todos estos países necesitaban reducir su déficit, lo que requería, a su vez, menores niveles de consumo, gasto e inversión tanto pública como privada. Tenía que aplicarse el remedio tradicional que se había usado en América Latina.

Sin embargo, el apoyo del FMI a Indonesia y Tailandia fue mucho más lejos de lo que hizo en América Latina. En vez de vigilar las políticas aplicadas y el desempeño de la economía, dejando otras ta-

reas básicas a los bancos, el FMI tomó el liderazgo ofreciendo nuevos créditos. A cambio, impuso ambiciosos programas de reformas que requerían grandes cambios políticos, como lo había hecho en Rusia, incluyendo el énfasis en reducir la corrupción. En Indonesia, por ejemplo, a cambio de un paquete de 40 mil millones de dólares (25% del PIB de ese país), sus exigencias incluyeron fijar el precio de la gasolina y una política distinta para la venta de triplay. También exigió terminar con la corrupción y con los privilegios otorgados a miembros de la familia del presidente Suharto y a sus aliados políticos, que lo ayudaban a mantenerse en el poder. Aunque todo esto era deseable, la experiencia sugiere que no era necesario para que los países en problemas recibieran capital del exterior.

La situación de Corea es diferente a la del sudeste asiático, además de que su economía es la número once del mundo. El problema no parecía ser la sobrevaluación de la moneda ni un déficit; además el valor del won seguía siendo competitivo. Y aunque en 1996 ese déficit alcanzó 4.7% del PIB, para el verano del año siguiente se había reducido a casi la mitad a causa del desplome de los precios internacionales de los semiconductores.

La economía coreana había crecido durante casi dos décadas en un promedio anual de 8%, la inflación estaba por debajo de 5% y la tasa de desempleo era mínima. A pesar de la quiebra de algunas empresas y bancos menores, esta economía era la envidia de todos. El problema surgió porque los intermediarios financieros incurrieron en un nivel de endeudamiento externo muy superior a los activos que el país tenía en divisas. En octubre de 1997 los bancos estadounidenses estimaron que las deudas a corto plazo eran tan grandes que alcanzaron 110 mil millones de dólares, el triple de las reservas internacionales del país. El nerviosismo de los inversionistas se extendió a esta nación y afectó al won.

En Corea hubo un problema de liquidez temporal, no de insolvencia. Las políticas tradicionales del FMI no eran necesarias, en especial por el bajo nivel de su déficit en cuenta corriente. Lo que Corea necesitaba era la acción coordinada de los bancos acreedores para estruc-

turar sus deudas, alargando los plazos de vencimiento y prestándole dinero para que pagara los intereses; esto era preferible a una quiebra, como había ocurrido en América Latina años antes. La tasa de interés a ofrecer, con objeto de atraer fondos, era superior en cuatro puntos a la que ofrecían los bonos del Tesoro en Estados Unidos. Ello era financiable para Corea pues el pago de ese interés equivaldría tan sólo a 1% del PIB coreano, o a 4% de sus exportaciones. El Fondo debió otorgar un “préstamo puente” y organizar a los bancos acreedores para negociar. Así lo hizo meses después, ante el fracaso de su plan original.

En vez de ello, el FMI organizó un enorme paquete de rescate con valor de 57 mil millones de dólares procedentes de fuentes oficiales (el propio FMI, el Banco Mundial, los gobiernos de Estados Unidos y Japón, y otros), para que las empresas de ese país pudieran pagar a los bancos de las naciones industrializadas. A cambio, exigió una reestructuración a fondo de la economía coreana y una serie de políticas recesivas.

Sin los cambios exigidos, no daría el crédito prometido. El Fondo predijo que, en 1998, el crecimiento se reduciría a la mitad del año anterior mientras el desempleo aumentaría al doble; en parte esto era resultado de las propias políticas recomendadas por el FMI, por lo que los expertos consideraron que el desempeño económico sería aún peor.

### **Evaluación de la estrategia del FMI**

El propósito fundamental es estudiar el papel que deben desempeñar una agencia internacional y su personal técnico dentro de naciones soberanas que solicitan asistencia económica. Debe recordarse que el FMI no debe iniciar programas sino desarrollarlos en los países que lo soliciten. El país es entonces el cliente o el paciente, pero no el preso del FMI. Son las instituciones políticas legítimas en cada país las que deben determinar la estructura económica y la naturaleza de sus instituciones. La necesidad desesperada para una nación de obtener asistencia financiera en el corto plazo, no otorga al FMI el derecho moral para sustituir los juicios de carácter técnico que debe ofrecer por la exigencia de medidas ligadas al proceso político interno.

El Fondo debe prestar ayuda técnica y asistencia financiera para lidiar con la crisis y evitar su repetición, y no usar esa oportunidad para imponer cambios económicos que, por deseables que resulten, no son necesarios para enfrentar crisis de balanza de pagos. Los otros temas deben ser responsabilidad exclusiva del sistema político de cada país.

Para decidir sobre la posibilidad de exigir una reforma determinada, el FMI debe hacer tres preguntas:

- a) ¿Es en verdad necesaria para restablecer el acceso del país a los mercados internacionales de capital?
- b) ¿Es una cuestión técnica que no interfiere, sin necesidad, con la jurisdicción de un gobierno soberano?
- c) Si las políticas a cambiar son las que se aplican en las economías industrializadas de Europa, ¿considera el FMI apropiado forzar cambios similares en el caso de que aquéllas participen en un programa de ajuste?

La exigencia de los cambios sólo se justifica si la respuesta a las preguntas anteriores es afirmativa. La imposición de recetas económicas detalladas sobre gobiernos soberanos es cuestionable, aun cuando exista un consenso entre los economistas respecto a la mejor manera de reformar sus políticas. Sin embargo, sabemos que en la realidad siempre hay opiniones muy diversas sobre qué debe hacerse. Más aún, cuando casi se ha logrado la unanimidad sobre las políticas a aplicar, el consenso ha cambiado radicalmente. El propio FMI fue creado para manejar un sistema con un tipo de cambio fijo, que ahora se considera inadecuado e inservible. De manera similar, el consejo que ofrecieron los especialistas y el Banco Mundial a los países en vías de desarrollo durante muchos años, fue elaborar planes nacionales de desarrollo industrial manejados por los gobiernos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que tuvo gran influencia, predicó las virtudes del proteccionismo para bloquear importaciones industriales y permitir que los países tuvieran sus propias plantas manufactureras. En la actualidad el consenso general aconseja precisamente lo contrario: tipo de cambio flexible, desarrollo económico de acuerdo

con los mercados, y libre comercio.

Actualmente no hay consenso respecto de las políticas que deberían seguir Corea y el sudeste asiático. El impresionante desempeño de Corea, que ha combinado altas tasas de crecimiento con baja inflación y un menor desempleo, sugiere que la estructura económica es la adecuada para esta etapa de su desarrollo económico y político; y que está en consonancia con los valores culturales que fomenta, como el ahorro, el sacrificio personal, el patriotismo y la solidaridad obrera. Aunque fuera deseable cambiar todo esto por mercados laborales, de bienes y capital similares a los de Estados Unidos, sería preferible hacerlo de manera gradual y con menos riesgos para las empresas existentes. A menos que se hicieran las reformas bajo la presión del Fondo, o que fueran necesarias para acabar con el problema de liquidez, aplicarlas en medio de una crisis cambiaria reflejaría una mala planeación.

Las políticas macroeconómicas de corto plazo prescritas por el Fondo para Corea son igual de controversiales. Se pidió la reducción del déficit fiscal, vía mayores impuestos y un menor gasto público. También se pidió una política monetaria restrictiva, vía altas tasas de interés y menores créditos. Ambas exigencias impactaron el crecimiento e incrementaron el desempleo. La instrucción de reducir el déficit parece ilógica: Corea tiene uno de los índices de ahorro interno mayores en el mundo y el déficit aumentará temporalmente por la recesión inducida. Además, un ahorro mayor y menores inversiones, están liberando los recursos necesarios para elevar las exportaciones y disminuir el déficit de cuenta corriente.

Con el plan del FMI, la tasa de interés doméstica está en 30% a pesar de que la inflación es sólo de 5%. Debido al endeudamiento de las empresas, esta elevada tasa real de interés las está poniendo al borde de la quiebra. La razón para hacer esto no es clara de acuerdo con las siguientes condiciones: la inflación es baja; reestructurar las deudas y restaurar la confianza en el won depende del nivel de esas tasas; las quiebras reducen la posibilidad de pagar los créditos; y una devaluación sería una alternativa para atraer moneda local. Aunque dicha devaluación sería un riesgo para los endeudados en dólares, el daño es

menor que el que se le causa a todas las empresas vía altas tasas de interés. Finalmente ¿por qué debe Corea limitar el crédito, lo que causará más quiebras, al imponer a los bancos los estándares internacionales que Japón no cumplirá para hacer posible el acceso al crédito?

### **Fomentar el riesgo excesivo**

El Fondo enfrenta un dilema cada vez que trata con un país que no puede pagar sus deudas. Puede pedirle a sus acreedores que reestructuren y hagan nuevos préstamos con la garantía de que se les pagará todo, como fue el caso del enorme paquete de rescate para Corea. Pero así se sientan las bases para que los acreedores tomen altos riesgos, sin ver con cuidado las características de los créditos que otorgan, pues saben que siempre recuperarán su dinero. Cuando los bancos saben que el FMI pondrá a su disposición los dólares que falten, tampoco evaluarán el riesgo cambiario de los países deudores.

No hay solución perfecta para este problema, conocido como “riesgo moral”. En principio, el FMI y el gobierno coreano deberían ofrecer las garantías suficientes para mantener en el juego a los acreedores, jurando que ésta será la última vez que piden ayuda. Si bien es difícil hacer esta promesa de manera convincente, el FMI alentó a los inversionistas por la rapidez con la que tomó el control directo de la situación, en vez de dejar que negociaran acreedores y deudores. El llamado de Michel Camdessus, director ejecutivo del FMI, para que los países miembros aportaran 60 mil millones de dólares (por encima de los nuevos 100 mil millones solicitados en septiembre de 1997), cuando apenas había anunciado el rescate de Corea, hizo entender a los bancos y a otros prestamistas que en el futuro siempre serían rescatados.

Asimismo, el mensaje a otros países en desarrollo —a los que se aplicó un doloroso programa de austeridad y se impuso amplias reformas— es que no deben recurrir más al FMI. Esto es lo que está haciendo Malasia, a pesar de que las condiciones que enfrenta son similares a las de Tailandia e Indonesia. Además, las nuevas condiciones orillan a los países a esperar al último para pedir ayuda al Fondo. Éste

se parece al penoso dentista del cuento: así como los pacientes esperaban hasta que no quedaba más remedio que sacarles los dientes, los países esperan demasiado para obtener ayuda técnica y montos moderados de apoyos financieros.

El deseo de mantenerse lejos del FMI provocará que los gobiernos de los mercados emergentes guarden amplias reservas de divisas; también influirá que Hong-Kong, China, Singapur y Taiwan, que tenían grandes reservas en 1997, resistan los ataques especulativos a sus monedas. Ahora bien, un país puede acumular reservas mediante amplios superávits comerciales; sería una pena que, en vez de usar estos recursos en plantas y equipo para el desarrollo, sólo sean papel financiero acumulado.

Cuando la crisis cambiaria azotó a Corea, la prioridad era persuadir a los acreedores de que le siguieran prestando mediante la restructuración de las deudas cuyos vencimientos se acercaban. La clave para lograr esto sin las garantías del Fondo era convencerlos de que la escasez de divisas era temporal, y no un problema de insolvencia. Sin embargo, con el énfasis que puso el Fondo en los problemas estructurales e institucionales de la economía, su programa y su retórica dieron la impresión contraria. No se puede culpar a los acreedores por escuchar al FMI y concluir que Corea no podría pagar, a menos que hiciera grandes cambios. Pero dada la magnitud de éstos, dudaron que Corea cumpliera, sin importar las nuevas leyes que podrían promulgarse para asegurarlo. Incluso el enorme paquete de rescate no generó la confianza requerida, porque estaba condicionado a que Corea cumpliera con el programa. No debe, por tanto, sorprendernos que después del anuncio de este último, las agencias de evaluación crediticia degradaran los instrumentos de deuda coreanos al nivel de "bonos chatarra".

El resultado fue que en diciembre de 1997 las reservas de Corea casi se habían esfumado, al disminuir mil millones diarios. El FMI y el gobierno de Estados Unidos reconocieron el fracaso de su plan original, y acordaron acelerar el desembolso de un "préstamo puente" comprometido por 10 mil millones de dólares. Más importante fue que la Reserva Federal y otros bancos centrales exigieron a los grandes bancos que se coordinaran entre sí, y que elaboraran un programa para

reestructurar las deudas de Corea. Los bancos aceptaron y se detuvo una crisis mayor; luego se reunieron con el gobierno coreano para mejorar aún más las condiciones de pago. Todo hubiera salido mejor si estas negociaciones se hubieran emprendido a tiempo.

Varios elementos del programa del Fondo se parecen a las medidas que Estados Unidos y Japón trataron por varios años que adoptara Corea: acelerar la disminución de barreras a las importaciones japonesas, permitir inversiones mayoritarias en sus empresas locales y ampliar la participación directa en los bancos y otras agencias financieras. Aunque una mayor competencia e inversiones extranjeras serían benéficas para la economía coreana, todos consideraron estas demandas como un abuso cuando Corea tenía problemas y se pretendía forzarle a aceptar políticas antes desechadas.

El FMI sería más efectivo y legítimo en las economías emergentes, si tuviera metas menos ambiciosas como mantener el acceso de esos países a los mercados globales de capital y préstamos bancarios. Sus técnicos deben limitarse a determinar si los problemas del país son de liquidez a corto plazo. Debe evitarse la tentación de usar las crisis cambiarias para imponer reformas fundamentales, a pesar de lo útiles que puedan ser a largo plazo, a menos que sean absolutamente necesarias para restablecer el flujo de fondos internacionales. Deben resistirse con firmeza las presiones de Estados Unidos, Japón y otras naciones grandes que buscan imponer sus agendas dentro de las condiciones exigidas por los programas del FMI.

Éste debe recordar que es responsabilidad fundamental de los deudores, los bancos y los tenedores de bonos, resolver los problemas que surgen cuando los países y sus empresas no pueden pagar lo que deben. Sólo debe ofrecer asistencia técnica para mejorar los balances de los deudores e incrementar sus divisas. Debe vigilar el desempeño del país para restablecer su liquidez, ayudando con sus propios fondos como signo aprobatorio del progreso logrado, y no para rescatar a los acreedores internacionales y a los deudores locales. Si el FMI se concentra en cumplir estas metas modestas, podrá dedicar más del talento de su escaso personal a prevenir crisis. Además, debe trabajar con los

países que no han sido afectados por una crisis cambiaria para evitar amplios déficit en cuenta corriente, o el exceso de préstamos a corto plazo, que las podrían precipitar. Si se le ve más como una instancia de apoyo a sus clientes, y no como una entidad que impone recesiones penosas y reformas económicas radicales, el FMI encontrará a los países mejor dispuestos a invitarlo y buscar su asistencia cuando la necesitan.

### **Crisis financieras: una alternativa para abordarlas (Ariel Buira)<sup>2</sup>**

En México, lo que comenzó como un ataque especulativo contra la moneda que pudo haber sido derrotado, acabó convirtiéndose en una crisis de confianza que dio paso a un derrumbe económico con graves efectos sociales, políticos y redistributivos, y a una importante crisis bancaria cuyos costos se habrán de pagar en muchos años por venir.

Se podría desarrollar una manera alternativa de abordar la crisis de confianza con los dos componentes siguientes:

1. Eliminar la protección de los inversionistas de cartera. Los paquetes de rescate que el FMI y las autoridades de algunos países industriales han proporcionado a México, Corea, Tailandia e Indonesia se han hecho a la medida para cumplir todos los compromisos de pagos a los acreedores extranjeros cuyas deudas vencían a corto plazo, evitando que sufrieran pérdidas. Esto plantea el problema del “riesgo moral”. Según los acuerdos existentes, ni el mercado, ni una organización internacional o algún procedimiento de insolvencia, imponen disciplina a los acreedores. En cambio, el FMI y algunos países industriales los protegen de las fuerzas del mercado. Esto les permite emprender operaciones sin riesgo. Se podría obligar a los acreedores a asumir ciertas pérdidas mediante un procedimiento tipo quiebra, o imponer limitaciones a las transferencias; por ejemplo, establecer un calendario para los retiros de capital programados de manera congruente con la capacidad del país para pagar, sin sufrir una alteración grave de la actividad económica.

2. Abordar la política sobre el uso de recursos financieros. El Fondo podría brindar a los países miembros con buenos fundamentos

económicos un crédito stand by de fácil acceso, al que se podría recurrir en caso de un ataque especulativo a la moneda. El monto de un crédito de este tipo debería ser suficiente para desalentar a los especuladores, algo así como un monto cercano a seis meses de importaciones y de pago de intereses. El dinero estaría disponible "in toto" con un breve aviso previo, y los retiros no estarían sometidos a condiciones previas. A cambio, el país se comprometería a emprender cualquier ajuste de política económica a lo largo de un plazo determinado; puede empezar poco después de que los recursos estén disponibles, y normalmente, no prolongarse más de un lapso de seis meses después del retiro.

El Fondo desempeñaría un papel similar al de los bancos centrales en el ámbito nacional, cuando actúan como prestamistas de última instancia. La experiencia muestra que, cuando el banco central está decididamente dispuesto a apoyar a un banco que enfrenta un problema de liquidez, se evita un ataque al banco y el monto del apoyo requerido es mucho menor.

El FMI tendría que estar dispuesto a actuar rápidamente, antes de que los países sean presa de un ataque especulativo, en vez de llegar después de la crisis a reparar los destrozos.

Si los especuladores saben que un país tiene el pleno apoyo de la comunidad internacional, y que, por tanto, sus probabilidades de éxito son nulas, no se molestarán en montar un ataque a su moneda. Este resultado sería congruente con los fines del Fondo y los intereses de la comunidad internacional, que inevitablemente comparte los costos y riesgos de una profunda crisis en una o en varias de las economías de mercado emergentes.

Un cambio en las políticas del Fondo de acuerdo con los lineamientos indicados, permitiría al mundo beneficiarse de las contribuciones que la liberalización de los flujos internacionales de capital puede aportar al desarrollo económico, a la vez que reduciría los riesgos que plantean los movimientos desenfrenados de capital especulativo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Un importante tema de debate son las nuevas políticas que debe perseguir el Fondo Monetario Internacional para prevenir las costosas crisis financieras en los mercados emergentes y combatirlas cuando se producen. El trabajo de Martin Feldstein que se presenta aquí es un ensayo clásico sobre la materia. Originalmente apareció publicado en la revista *Foreign Affairs* (vol. 77, núm. 2, 1998) con el título de "Refocusing the IMF"; se reproduce con la autorización de *Foreign Affairs*. Derechos reservados (1998), Council of Foreign Relations, Inc. Romer Cornejo y Carla Moreno colaboraron en la traducción.

<sup>2</sup> Se consideró útil presentar al final del capítulo, en forma resumida y selectiva, algunos señalamientos elaborados por el economista mexicano Ariel Buira, publicados en la revista *Este País*. Buira fue subgobernador del Banco de México y uno de los ejecutivos del propio FMI.

---

## REFERENCIAS DE LOS COLABORADORES

*Adolfo Aguilar Zinser*: senador independiente (1997-2000).

*Eugenio Anguiano*: investigador asociado en El Colegio de México, y coordinador del Programa de Estudios APEC, establecido en la misma institución.

*Ariel Buira*: embajador de México en Grecia, ha fungido como subgobernador del Banco de México y como uno de los directores ejecutivos del FMI.

*Marcelo Ebrard Casaubon*: diputado independiente (1997-2000).

*Martin Feldstein*: profesor en la Universidad Harvard, preside la Agencia Nacional de Investigación Económica en Estados Unidos; fue presidente del Consejo de Asesores Económicos en la Casa Blanca.

*Juan Molinar*: consejero electoral del Instituto Federal Electoral.

*Emilio Zebadúa*: consejero electoral del Instituto Federal Electoral.



---

## CRONOLOGÍA DEL FOBAPROA

*1982*

El presidente José López Portillo nacionaliza la banca, acusando a sus propietarios de haber contribuido a una masiva fuga de capitales. Afirma que defenderá al peso “como un perro”, la frase más célebre de su sexenio.

*1990*

Se establece el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); consiste en un seguro financiado por los propios bancos, aún en manos del gobierno, para cubrir en el futuro los recursos faltantes por préstamos incobrables, y para garantizar los depósitos de los ahorradores sin afectar las finanzas públicas.

*1991-1992*

El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari pone a la venta dieciocho bancos, en una operación que genera recursos al erario por más de 12 mil millones de dólares, equivalente a casi la mitad del programa total de privatizaciones del sexenio. El gobierno se ufana de obtener recursos que, en promedio, “representan 3.4 veces el valor en libros de los bancos”.

*1994*

Primer caso de operaciones ilícitas cometidas por banqueros seleccionados por el gobierno en turno para administrar los bancos privatizados. Al finalizar el sexenio, seis bancos han sido intervenidos por operaciones ilícitas.

El primer día de diciembre, Ernesto Zedillo Ponce de León toma posesión como presidente.

El día 19 de ese mes, comienza la crisis bancaria mexicana asociada con la devaluación del peso. Protestan los inversionistas de Wall Street que habían comprado tesobonos y exigen su convertibilidad inmediata en dólares. Se ahonda la más profunda recesión económica que se recuerde en la nación.

### 1995

Eduardo Fernández, presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), reconoce durante un seminario en Londres que los bancos mexicanos tenían un grave nivel de endeudamiento externo antes de la crisis. La cantidad asciende a 35 mil millones de dólares, de los cuales 80% estaban contratados a corto plazo.

En un trabajo publicado en Washington por el centro de investigación Brookings Institution, de filiación demócrata, Francisco Gil Díaz, subgobernador del Banco de México (BANXICO), responsabiliza de la crisis económica a los acontecimientos políticos de 1994.

Dos años más tarde, Gil Díaz reconstruye su argumento y responsabiliza de la crisis a la banca y a la deficiente supervisión de sus operaciones.

### 1996

En abril, cuando el gobierno mexicano insiste en que el costo del rescate financiero se estimaba en 5% del Producto Interno Bruto (PIB), la empresa estadounidense Moody's, dedicada a evaluar los riesgos de las inversiones, argumenta que el rescate costará 13%.

En mayo, José Madariaga, recién reelecto presidente de la Asociación de Banqueros de México (ABM), señala que “no harán falta más rescates [...] hemos pasado de un riesgo global del sistema financiero a un riesgo particular de algunos bancos”.

Durante el otoño, el gobierno revisa sus estimaciones sobre el costo del rescate financiero. Según los nuevos datos será de 8% del PIB.

En diciembre, Guillermo Ortiz acepta, en una entrevista transmitida por CNI-Canal 40, que el Comité de Desincorporación Bancaria que él mismo presidió durante el sexenio anterior, no tuvo el cuidado suficiente al seleccionar a los nuevos banqueros. Afirma que, al vender tan caro los bancos, el gobierno contribuyó a dejarlos desprotegidos frente a una crisis; y que la supervisión de sus operaciones ha sido muy deficiente.

### 1997

En septiembre, Francisco Gil Díaz, aspirante a suceder como gobernador del BANXICO a Miguel Mancera, presenta una nueva versión —que contradice su

trabajo publicado en 1995— del origen de la crisis económica y bancaria que vive México. Responsabiliza a los propios bancos y a su pobre desempeño “antes de 1995” (cuando Pedro Aspe y Carlos Salinas tomaban las decisiones principales); así como a la deficiente supervisión de los bancos que precipitó el colapso.

En octubre, un grupo de diputados de oposición establece una subcomisión en la cámara con el fin de investigar los programas del gobierno para el saneamiento financiero. Solicita información sobre el FOBAPROA que diversos representantes gubernamentales se niegan a facilitar.

### *1998*

En febrero, la subcomisión se reúne y amplía sus trabajos con otros legisladores que revisan los programas oficiales de apoyo a deudores.

En la presentación de las iniciativas del ejecutivo al congreso para reformas al sistema financiero, en el mes de marzo, se incluye la propuesta de convertir 552,300 millones de pesos de compromisos contraídos por el ejecutivo, en deuda pública. El gobierno estima el costo del rescate financiero en casi 15% del PIB.

En abril, impulsados por el análisis crítico del diputado independiente Marcelo Ebrard y de las fracciones del PAN y PRD en la cámara de diputados, los legisladores rechazan las iniciativas del ejecutivo y demandan una investigación a fondo de las irregularidades cometidas.

### *mayo*

El día 7, la Comisión de Vigilancia de la cámara de diputados exige información detallada a Javier Arrigunaga, quien preside el FOBAPROA; éste responde que ya ha entregado toda, excepto la que está protegida por el compromiso y la obligación legal del gobierno de respetar “el secreto bancario”.

### *julio*

Los cuatro partidos de oposición y el diputado Marcelo Ebrard solicitan al gobierno, en un escrito de dieciséis puntos, información detallada sobre el FOBAPROA; el secretario de Gobernación, Francisco Labastida, dice que no existen bases legales para dar curso a tal petición. José Ángel Gurría, secretario

de Hacienda, enfatiza que no se dará bajo ninguna circunstancia información que “viole el secreto bancario”.

El día 15 el PRD da a conocer su propuesta de solución al FOBAPROA. Privilegia que se otorguen apoyos a deudores y no a los bancos y grandes empresarios.

### *agosto*

El día 20, el PAN presenta por vez primera su propuesta de solución y sienta las bases del que será el acuerdo final con el gobierno sobre este tema.

El día 21, Porfirio Muñoz Ledo anuncia que los diputados Ricardo García Sáenz y Pablo Gómez representarán al PRD en las negociaciones con el PAN para elaborar una propuesta común sobre temas financieros. Carlos Medina Plascencia nombra a los diputados Rogelio Sada y Francisco Paoli. Ambos partidos crean una comisión de estudio para demostrar el carácter ilegal de las decisiones del gobierno con respecto al FOBAPROA.

El día 23, Mariano Palacios Alcocer, líder del PRI, presenta la propuesta de su partido en apoyo al presidente Zedillo. En ésta sugiere crear una especie de Procuraduría del Consumidor en el sector, la Comisión de Protección a Usuarios de Servicios Financieros.

El día 30, más de 3 millones de personas participan en la consulta nacional organizada por el PRD, que pretende expresar un rechazo total al FOBAPROA y a cualquier pago relacionado con él. Hay críticas severas, pero queda registrado el impacto social del “plebiscito” convocado por el líder nacional perredista.

### *septiembre*

Se intensifican los ataques entre los partidos. Arturo Núñez, líder del PRI en la cámara de diputados, declara que “al PAN le tiemblan las corvas, y no se atreverá a votar con el PRI el paquete de reformas financieras”. Felipe Calderón responde que “a su partido le repugnaría votar junto con el PRI”, mientras que Carlos Medina Plascencia dice que “el PAN es un partido con escrúpulos y vergüenza”.

El día 4 inician las reuniones de la llamada “mesa de alto nivel”, a instancias del secretario de Gobernación, Francisco Labastida.

El día 14 se logra un acuerdo entre el gobierno y los cuatro partidos

de oposición que parece abrir perspectivas de una solución aceptable para todos. Entre sus nueve puntos sobresale la creación de un instituto financiero con dos funciones: administrar el seguro de depósitos, y supervisar la venta de activos en FOBAPROA. Habrá también, según éste, una nueva Ley de Quiebras.

El día 21 se llega a un nuevo acuerdo, que se considera definitivo, en apoyo a casi un millón y medio de deudores. Facilita los pagos de créditos en los sectores hipotecario, de pequeñas y medianas empresas.

El día 22, en uno de los momentos más dramáticos de la negociación, Andrés Manuel López Obrador, líder del PRD, y Porfirio Muñoz Ledo, diputado federal por el mismo partido, anuncian el retiro del PRD de la “mesa de alto nivel”. Consideran que las medidas planeadas legalizarían actos ilícitos.

El día 30, ya sin la participación del PRD, el gobierno y los otros tres partidos de oposición dan a conocer un acuerdo que incluye los puntos publicados el día 14. Se agregan otros: devolver a los bancos los créditos incobrables con un valor mayor a cinco millones de pesos y acelerar la creación de un instituto financiero con funciones claras.

### *octubre*

El día primero del mes, los cuatro partidos de oposición —incluido el PRD— anuncian un dictamen conjunto que declara ilegales e inconstitucionales las decisiones del gobierno en torno al FOBAPROA, en especial, asumir deuda sin la autorización previa del congreso.

El día 7, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una resolución a favor de los bancos sobre el “anatocismo” (cobro de intereses sobre intereses) y argumenta que no existen disposiciones contrarias a éste en los códigos Civil y de Comercio. Tres ministros votan en contra: Juan Silva, Humberto Román y Juventino Castro y Castro, quien publica, unos días después, los criterios que explican su decisión.

El día 8, Carlos Gómez y Gómez, presidente de los banqueros, anuncia que continuará el proceso legal de los bancos contra 130,000 deudores, principalmente hipotecarios, aunque se mantienen las posibilidades de diálogo.

El día 12, *Reforma* publica una circular de 1995 en que se informa a los miembros de la Suprema Corte de ciertos beneficios —descuentos en pago de intereses— negociados con el banco BITAL. Ambas instituciones niegan que los ministros tengan créditos contratados.

El día 16, el PRD propone al PAN que los pagarés del FOBAPROA se transformen en “obligaciones convertibles subordinadas” con objeto de que el gobierno reclame acciones a los bancos que no cubran sus adeudos al vencimiento de los pagarés. Dado el caso de insolvencia, el gobierno las vendería en el mercado para recuperar parte del costo fiscal.

El día 24, Felipe Calderón, líder nacional del PAN, se reúne con los doscientos consejeros nacionales de su partido, y explica por qué ya no es inapropiado votar con el PRI acuerdos sobre el sistema financiero. La prensa especula si ello obedece a ciertas concesiones durante los comicios en Sinaloa.

El día 27, Felipe de Jesús Cantú y Arturo Saiz, los diputados más críticos del PAN, expresan la rebeldía de un grupo dentro de esa fracción con respecto a sus dirigentes de partido. Culpan al presidente Zedillo de los problemas del sector financiero y sus secuelas. El PAN también insiste en la renuncia de Guillermo Ortiz, lo que celebra el PRD.

El día 30 se reporta una abierta rebeldía de diputados panistas por un supuesto arreglo con el PRI; Francisco Paoli envía una carta a *La Jornada* en la que desmiente que exista acuerdo alguno.

### *noviembre*

El día 2, el PAN, en voz del senador Gabriel Jiménez Remus, señala que su partido “no aprovecha la situación actual con propósitos electorales [...] sino busca la salvación de México”.

El día 4, el senador panista José Antonio García Villa condiciona el voto favorable de su partido a la iniciativa sobre el FOBAPROA a la renuncia de Guillermo Ortiz. Dos días después se retracta de esa declaración.

El día 5, Marcelo Ebrard y otros diputados proponen una moción de censura contra el presidente Ernesto Zedillo por el manejo de los diversos aspectos relacionados con el asunto FOBAPROA. La diputada perredista Dolores Padierna hace una moción similar. En ambos casos reciben una airada protesta de los priístas. El presidente Zedillo responde en Acapulco, y acusa a diversos grupos e intereses de entorpecer una solución de la crisis financiera.

El día 7, Andrés Manuel López Obrador reta al presidente, o al secretario de Hacienda, a un debate. Este último responde que “no se prestará a un circo”.

El día 8, el PAN pierde las elecciones en Puebla y Michoacán. Tampoco consigue la gubernatura de Sinaloa.

El día 13, aún sin llegar a una conclusión sobre el paquete financiero del ejecutivo, el congreso recibe el Presupuesto de Egresos para 1999. Las negociaciones se complican al conocerse, días después, la propuesta gubernamental para financiar programas mediante el incremento de diversos impuestos.

El día 19, el PAN presenta a consideración de la cámara de diputados la propuesta para establecer el Instituto de Seguros de Depósitos Bancarios (ISDB), como un paso fundamental para aprobar, con el PRI, la que consideran una salida a los problemas del sistema financiero. El PRI reclama la autoría original del proyecto, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*. También se publica la propuesta priísta sobre la Comisión de Protección a Usuarios de Servicios Financieros.

El día 24, la comparecencia del secretario de Hacienda para discutir el proyecto de presupuesto de egresos e ingresos para 1999, acapara la atención.

### *diciembre*

El día 3 se presentan en la cámara de diputados la propuesta panista para crear el ISDB, y la del PRI para proteger a los usuarios de servicios financieros.

El día 11, el diputado Eduardo Mendoza Ayala conmina a los panistas a no aprobar en la cámara el acuerdo negociado por los dirigentes del partido con el gobierno. Sin embargo, la comisión de Hacienda de la cámara aprueba el dictamen con 19 votos a favor del PAN y del PRI, y sólo uno adverso, del Partido Verde Ecologista de México.

El día 12 ambas propuestas son aprobadas por el pleno de la cámara (el instituto tiene un nombre distinto) a pesar del voto en contra del PRD y de los legisladores de otros partidos (PT, PVEM), incluidos doce del PAN en un hecho sin precedentes. También son aprobados el programa de deudores y otros aspectos del rescate financiero, por 325 votos a favor y 159 en contra. Un numeroso grupo de deudores irrumpe en el palacio legislativo. Como signo de protesta, en la sala de sesiones avientan puños de harina, pequeñas piedras y corcholatas de refresco. Son desalojados por la fuerza pública.

El día 13, el senado ratifica el dictamen sin haber conocido previamente la iniciativa de ley y sin discusión de por medio. Obtiene 93 votos a favor, 10 en contra (incluidos cuatro senadores priístas), y se registra la abstención del senador Adolfo Aguilar Zinser.



---

# ANEXOS

---



---

## ANEXO 1

### Supuestos para estimar el costo fiscal del FOBAPROA

Los principales conceptos empleados han sido presentados en el texto (capítulo 3). Aquí se incluye la información básica sobre las cifras y los supuestos que guiaron las estimaciones de los costos fiscales para el período 1999-2007, y que sigue criterios muy conservadores:

a) *Tasa CETES*. Resulta de la suma de la inflación anual más 5% (rendimiento real histórico en promedio), más 2% (cifra típica en muchos de los acuerdos con los bancos).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de inflación	16	14	12	10	10	8	8	8	8
Crecimiento del PIB	3	3	4	4	4	4	4	4	4

b) *Cifra base*. A los pasivos por 542,300 millones de pesos que reporta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le han deducido los 94,100 millones que esa dependencia asegura que ya se han pagado (se incluyen en “costos ya incurridos”); se deducen los 46,500 millones que el Banco de México retirará vía emisión de dinero (no causarán intereses); y se suman 50 mil millones para el apoyo anunciado en diciembre para tres bancos.

c) *Intereses generados y pagados*. Los intereses generados (tasa CETES) representan un incremento en el saldo anual; a éste, se deduce 20% de esos intereses (poco más de 18 mil millones en 1999, ya contabilizados en la categoría “costos ya incurridos”). Este monto es el que se calcula que el gobierno está dispuesto a desembolsar, el resto se capitaliza.

d) *Recuperación de cartera*. Se estima que el primer año se recuperará una cantidad importante (15%) del total estimado (30%), producto del impacto favorable de llegar a un acuerdo. En los cinco años posteriores —el IPAB tiene el mandato de terminar este proceso en seis años— se recuperan 5, 4 y 2% durante cada uno de los últimos tres años. Se hizo un ajuste por inflación, manteniendo el valor real de los activos recuperados al nivel de 1998.

e) *Cuotas extraordinarias del IPAB*. También se deduce cada año el equivalente a 3 al millar sobre el saldo de los pasivos, financiado con las cuotas de los bancos.

---

## ANEXO 2

### Pagaré suscrito por los bancos

Por este pagaré el Banco de México, en su carácter de fiduciario en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, se obliga a cubrir a la orden de Banco \_\_\_\_\_, en México, D.F., el último día hábil bancario del mes de septiembre de 2005, la cantidad de N\$2,270'340,000.00 (DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL NUEVOS PESOS 00/100, M.N.)

El presente pagaré causará intereses, capitalizables trimestralmente, a una tasa igual al promedio aritmético de las tasas anuales de rendimiento, equivalentes a las de descuento, de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días en colocación primaria, o al plazo que sustituya a éste en caso de días inhábiles, emitidos durante cada semana en el trimestre en que se devenguen los propios intereses.

Las tasas anuales de rendimiento, equivalentes a las de descuento, serán las que periódicamente da a conocer el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante aviso publicado en los periódicos de mayor circulación en el país.

Si en alguna semana no se emitieren CETES a 28 días o al plazo que lo sustituya en caso de días inhábiles, para esa semana se considerará la tasa de los CETES emitidos al plazo más cercano a éste, llevada en "curva de rendimiento" a 28 días.

Los intereses se calcularán dividiendo la tasa anual aplicable entre 360 y multiplicando el resultado así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos durante el periodo en que se devenguen.

Los intereses serán pagaderos en la fecha en que deba pagarse el principal de este pagaré.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro podrá en cualquier momento pagar

anticipadamente, total o parcialmente, el saldo insoluto, debiendo únicamente cubrir los intereses correspondientes a la fecha de liquidación de que se trate.

Este pagaré no es negociable.

México, D.F. a 30 de septiembre de 1995.

BANCO DE MÉXICO,  
EN SU CARÁCTER DE FIDUCIARIO  
EN EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.

POR AVAL  
EL GOBIERNO FEDERAL,  
A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO.

El subsecretario de Hacienda  
y Crédito Público, de conformidad  
con la fracción XIX del artículo 6  
del Reglamento Interior de la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tesorero de la Federación

---

## ANEXO 3

### Contrato de depósito en garantía para participar en la subasta del programa de venta de cartera crediticia

CONTRATO DE DEPOSITO EN GARANTIA QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, NACIONAL FINANCIERA, S.N.C, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "NAFIN", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR LOS SRES. \_\_\_\_\_ Y \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Y, POR OTRA PARTE, \_\_\_\_\_, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA LA "DEPOSITANTE", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR \_\_\_\_\_, CON LA COMPARECENCIA DE VALUACION Y VENTA DE ACTIVOS, S.A. DE C.V., A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "VVA", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL SR. \_\_\_\_\_ EN SU CARACTER DE DIRECTOR GENERAL, ASI COMO POR EL SR. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ EN SU CARACTER DE COORDINADOR DEL PROGRAMA DE VENTAS DE CARTERAS DE CREDITOS, AL TENOR DE LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

### ANTECEDENTES

1. Con fecha 29 de abril de 1997, VVA publicó la Convocatoria para participar en la subasta del primer programa de venta de cartera crediticia número CC-01-97 ("Subasta").
2. De conformidad con lo que establecen los puntos I.2, I.5, I.7, III.1, III.2, III.3, III.4, IV.A y IV.B, V.1, de las Bases y Procedimiento para el Programa de Venta de la Cartera Crediticia CC-01-97 ("Bases"), los interesados en participar en éste deberán constituir en NAFIN dos depósitos en garantía:
  - a) El primero a fin de que tengan derecho a que se les proporcione el Prospecto de Ventas de la Subasta ("Depósito Inicial") y,
  - b) El segundo a fin de que tengan derecho a presentar sus Posturas de

---

Oferta de Compra (“Depósito de Intención de Compra”).

## DECLARACIONES

- I. NAFIN, por conducto de sus representantes legales declara que:
- a) Es una Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, constituida de conformidad con las leyes mexicanas, en cuyo objeto se encuentra la prestación del servicio de banca y crédito.
  - b) Sus representantes legales cuentan con todas las facultades para la celebración del presente acto, facultades que no les han sido revocadas o restringidas de forma alguna.
- II. La DEPOSITANTE, por conducto de su representante declara que:
- a) Tiene la capacidad suficiente y necesaria para celebrar el presente Contrato.
  - b) Es su intención participar en la Subasta y celebrar el presente Contrato a efecto de garantizar el puntual cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas de su participación en la Subasta, de conformidad con lo que establecen las Bases.
  - c) Su representante legal cuenta con todas las facultades para la celebración del presente acto, facultades que no le han sido revocadas o restringidas de forma alguna.
- III. VVA, por conducto de sus representantes legales declara que:
- a) Es una Sociedad Anónima de Capital Variable debidamente constituida de conformidad con las leyes mexicanas y que la celebración del presente acto se encuentra dentro de su objeto social.

- b) Ha seleccionado a NAFIN como la sociedad nacional de crédito en la que los interesados en participar en la Subasta deban constituir sus depósitos en garantía en favor de VVA, a fin de garantizar el puntual cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas de su participación en la Subasta, de conformidad con lo que establecen las Bases.
- c) Sus representantes legales cuenta con todas las facultades para la celebración del presente acto, facultades que no han sido revocadas o restringidas de forma alguna.

Expuestas las declaraciones que antecede, las Partes están de acuerdo en celebrar el presente Contrato, sujetándose a las siguientes:

## C L A U S U L A S

PRIMERA. DE LA CONSTITUCION DE LA GARANTIA. En garantía para VVA del puntual cumplimiento de las Bases por parte de la DEPOSITANTE, ésta llevará a cabo los depósitos en NAFIN, mediante transferencia electrónica de fondos (ya sea vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado o cualquier otro comúnmente usado por la banca, siempre y cuando sea valor mismo día), de las cantidades que se mencionan en los incisos a) y b) siguientes, en la forma y términos señalados:

- a) Depósito Inicial por la cantidad de \$1,500,000.00 (UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS 00/100), M.N., suma que deberá ser depositada en NAFIN desde la fecha que la DEPOSITANTE reciba la notificación de su aceptación para continuar con el proceso y hasta el 30 de junio de 1997 a las 13:00 horas, hora del centro, de conformidad con lo que establece el numeral I.4 de las Bases.
- b) Depósito de Intención de Compra por la cantidad de \$13,500,000.00 (TRECE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS 00/100), M.N., a más tardar el 8 de julio de 1997 a las 13:00 horas, hora del centro, de conformidad con lo que establece el numeral III.1 de las Bases.

Las cantidades anteriores generarán un interés diario capitalizable igual a la tasa de CETES vigente a 28 (VEINTIOCHO) días equivalente a 1 (UN) día, la cual se determinará de la siguiente forma:

$$Cts = \frac{36,000}{t} \left[ \left( 1 + \frac{mCts_m}{36,000} \right)^{t/m} - 1 \right]$$

Cts. = Tasa de rendimiento de CETES equivalente a 1 día (expresada en por ciento).

t = Número de días del periodo de que se trate.

m = Número de días de vigencia de los CETES que se estén considerando.

Cts<sub>m</sub> = Tasa de CETES al plazo correspondiente (expresada en por ciento).

Por tasa de CETES se entenderá la tasa anual de rendimiento, equivalente a la de descuento de certificados de la Tesorería de la Federación, en colocación primaria.

Dicho interés se generará desde la fecha en que cada una de la sumas anteriores sean depositadas en firme en NAFIN y hasta la fecha en que se devuelvan a la DEPOSITANTE o se apliquen al precio de compra de la cartera crediticia o suscripción y pago de las acciones que emita la Sociedad de Recuperación Empresarial que se constituya al efecto, según sea el caso, de conformidad con lo que establecen las Bases y la cláusula Segunda de este instrumento.

SEGUNDA. DE LAS INSTRUCCIONES DE LA DEPOSITANTE A NAFIN. En este acto la DEPOSITANTE autoriza e instruye a NAFIN para que proceda de conformidad con las instrucciones siguientes:

- a) En caso de que la DEPOSITANTE no haya realizado el Depósito de Intención de Compra en la fecha límite que para tal efecto se establece en el inciso b) de la cláusula Primera de este instrumento, NAFIN se obliga a devolver a la DEPOSITANTE el Depósito Inicial, más los intereses que se generen de conformidad con lo que establece la cláusula Primera de este instrumento. La devolución se llevará a cabo mediante transferencia electró-

nica de fondos en la cuenta que la DEPOSITANTE designe para tal efecto en el Anexo 1 de este instrumento, el día hábil bancario siguiente a aquél en que está prevista la apertura de las posturas de conformidad con lo que establece el numeral III.3 de las Bases.

- b) En caso de que la DEPOSITANTE haya efectuado el Depósito Inicial y el Depósito de Intención de Compra y no resulte ganadora del proceso de Subasta, NAFIN se obliga a devolver a la DEPOSITANTE las cantidades depositadas más los intereses que se generen de conformidad con lo que establece la cláusula Primera de este instrumento. La devolución se llevará a cabo mediante transferencia electrónica de fondos en la cuenta que la DEPOSITANTE designe para tal efecto en el Anexo 1 de este instrumento, el día hábil bancario siguiente a aquél en que está prevista la apertura de las posturas de conformidad con lo que establece el numeral III.3 de las Bases.
- c) En caso de que la DEPOSITANTE resulte ganadora del proceso de Subasta, NAFIN depositará el Depósito Inicial y el Depósito de Intención de Compra, más los intereses que se generen de conformidad con lo que establece la cláusula Primera de este instrumento, en la cuenta número        de VVA, en NAFIN. La entrega de dichas cantidades se llevará a cabo el día de cierre de la venta de la cartera crediticia, de conformidad con lo que establece el numeral IV de las Bases y será aplicada al pago del precio de la cartera crediticia en Subasta o suscripción y pago de las acciones que emita la Sociedad de Recuperación Empresarial que se constituya al efecto, según sea el caso, de conformidad con lo que establecen las Bases.
- d) En caso de que la DEPOSITANTE empate en el proceso de Subasta con algún o algunos otros interesados y, no presente su nueva Postura de conformidad con lo que establece el numeral III.4 de las Bases, o si habiéndola presentado es menor a la presentada anteriormente, el Depósito Inicial y el Depósito de Intención de Compra más los intereses que se generen de conformidad con lo que establece la cláusula Primera de este instrumento, serán transferidos a la cuenta número        de VVA, en NAFIN. La entrega de dichas cantidades se llevará a cabo al día hábil bancario siguiente a aquél en que se lleve a cabo el mencionado proceso de desempate, de conformidad con lo que establece el numeral III.4 de las Bases.

e) En caso que, de conformidad con lo que establece el numeral V.2 de las Bases, la Subasta se cancela, NAFIN se obliga a devolver a la DEPOSITANTE la cantidad o cantidades depositadas, según sea el caso, más los intereses que se generen de conformidad con lo que establece la cláusula Primera de este instrumento. La devolución se llevará a cabo mediante transferencia electrónica de fondos en la cuenta que la DEPOSITANTE designe para tal efecto en el Anexo 1 de este instrumento, el día hábil bancario siguiente a aquél en que fuera notificado de la cancelación de la Subasta de conformidad con lo que establecen las Bases.

**TERCERA. DE LA COMPROBACIÓN DE LAS CAUSALES.** La DEPOSITANTE autoriza expresamente a VVA para que notifique a NAFIN, por el medio que de común acuerdo determinen estas últimas, de que NAFIN puede proceder de conformidad con lo que señala la cláusula anterior.

NAFIN no tendrá obligación de verificar bajo ningún modo ni concepto, que la DEPOSITANTE haya incurrido en algunas de las causales mencionadas en la cláusula anterior para poder llevar a cabo las instrucciones señaladas, por lo que en este acto la DEPOSITANTE manifiesta su conformidad de que NAFIN se base única y exclusivamente en la notificación que para tal efecto realice VVA.

Por su parte NAFIN se obliga a notificar a VVA o a la persona que ésta designe para tales efectos, de que el Depósito Inicial y el Depósito de Intención de Compra han quedado realizados de conformidad con lo que establece el presente instrumento. Dicha notificación se deberá dar inmediatamente después de que NAFIN tenga conocimiento de que los mencionados depósitos han quedado firmes.

**CUARTA. DEL CONSENTIMIENTO DE LA DEPOSITANTE.** La DEPOSITANTE manifiesta expresamente estar de acuerdo y someterse incondicionalmente a las Bases, mismas que manifiesta conocer en todos sus términos, condiciones y alcances.

Asimismo, la DEPOSITANTE manifiesta expresamente su consentimiento

para que NAFIN proceda, sin responsabilidad alguna, de conformidad con lo que establecen las cláusulas anteriores.

En ese sentido, la DEPOSITANTE otorga a NAFIN todas las facultades para que proceda de conformidad con lo señalado en este instrumento y pueda cumplir cabalmente con su encomienda.

QUINTA. DE LOS HONORARIOS. NAFIN no percibirá honorario o contraprestación alguna por su actuación en los términos del presente Contrato.

SEXTA. DE LA DURACIÓN. La duración del presente Contrato será necesaria para que se pueda dar cumplimiento a su objeto y fines.

Sin embargo, en el momento de que se de alguno de los eventos a que se refiere la cláusula Segunda de este Contrato, las Partes convienen en que éste se dará por terminado automáticamente, sin necesidad de ninguna clase de aviso u alguna otra formalidad, dejando de surtir efectos entre las Partes.

SEPTIMA. DE LOS DOMICILIOS. Para los efectos del presente Contrato, las Partes señalan como sus domicilios los siguiente:

NAFIN: Río Magdalena No. 4., Colonia Tizapán San Ángel, C.P. 01090, México, D.F.

---

## ANEXO 4

### Conceptos centrales para una supervisión y regulación bancaria efectivas

Esta sección ha sido elaborada para fundamentar varios de los conceptos presentados en el tercer capítulo respecto a la supervisión y regulación de los bancos y las empresas financieras.

*El “riesgo moral” y el papel de los actores privados.* Si bien son necesarios esquemas de protección con fondos públicos que eviten el pánico cuando una o varias instituciones financieras están en problemas, la existencia de aquéllos no sólo introduce el problema del “riesgo moral” sino, además, disminuye los incentivos para que funcionen adecuadamente los mecanismos de control de riesgo presentes en los mercados privados. El objetivo de diversos instrumentos para mejorar la vigilancia de las empresas financieras es crear las condiciones que aseguren un mínimo de situaciones en las que deberán intervenir los gobiernos. Ello significa que las empresas deben facilitar información de manera más detallada y constante sobre las operaciones que realizan, sobre sus balances financieros, y sobre criterios convincentes en tanto han asumido riesgos de manera prudente. Esto es vital si se reconoce la asimetría entre la información con la que cuentan los bancos y a que logran obtener otros actores para evaluar el desempeño de éstos.

En teoría los accionistas, los medios especializados, las agencias calificadoras de riesgo, las empresas auditoras y el público mismo pueden contribuir a mejorar el aspecto de la supervisión por agentes privados, conocido como “disciplina del mercado.” Esto es, si algunas instituciones no toman decisiones de inversión correctas, los actores bien informados podrán reclamarles y, de ser necesario, retirar sus depósitos.

Sin embargo, en el estudio clásico del FMI sobre los bancos, Lindgren y otros autores apuntan a la diversidad de instrumentos en manos de los administradores para esconder o para manipular información sobre el verdadero estado de las cuentas y, por tanto, sobre la calidad del capital del banco. Esto dificulta la labor positiva de supervisión que pueden desempeñar los actores en el mercado.

Por esto ha adquirido popularidad el principio que sostiene que debe compartirse el costo de los desastres financieros entre los sectores público y privado pues, de otra forma, se mantiene un terreno fértil para las prácticas irresponsables e imprudentes. El cambio tecnológico y la liberalización de los mercados, junto con las nuevas magnitudes que han adquirido las transacciones financieras internacionales, hacen más urgente la cooperación del sector privado.

*Criterios cuantitativos.* Es de primordial importancia que los bancos y empresas financieras adopten *métodos contables aceptables*, para evitar situaciones en las que se esconden deudas (en especial aquéllas contraídas en divisas y a corto plazo), así como pérdidas, para aparecer como instituciones plenamente solventes. Por esto es también relevante que las empresas estén obligadas a *informar frecuentemente* y con plena transparencia sobre todos los aspectos relevantes de sus operaciones.

Estos dos aspectos son requisitos sin los cuales no se podrá cumplir con compromisos más específicos como los adoptados en Basilea. Un ejemplo central es el de mantener una *razón del capital con respecto a los activos*, y considerar el elemento de riesgo por un valor mínimo de 8%. Este asunto es muy importante en México porque varios expertos han insistido en que uno de los errores luego de la privatización fue haber eliminado demasiado rápido el requisito del

“encaje legal”. Consistía en una reserva de los bancos que fue eliminado porque los gobiernos abusaron y usaron con frecuencia los recursos depositados ahí, para su propio financiamiento.

Una advertencia de suma importancia. Son muchos los analistas que argumentan que debido a varios factores que a continuación se enumeran, el nivel requerido de esa razón capital-activos, en América Latina debe ser aún mayor —aunque no hay acuerdo sobre la cifra. Es difícil evaluar con precisión la *calidad del capital* de los bancos, es decir, la solidez de los activos que poseen; también lo es determinar el *nivel de capital y liquidez* de los bancos que les permita hacer pagos inmediatos a los clientes que lo solicitan, así como enfrentar situaciones inesperadas; y evaluar qué nivel de reservas les permitirá cubrir pérdidas por préstamos incobrables.

Más incisiva es la crítica expresada por Liliana Rojas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien expresa fuertes dudas sobre la efectividad del empleo de esta medida, el nivel de la razón capital-activos, para evaluar el estado de los bancos en América Latina. Rojas señala primero que la concentración de la propiedad y del control de los bancos en unas cuantas personas, fenómeno típico en la región, les ha permitido utilizar fondos de los mismos bancos para aparentar que han inyectado nuevo capital a éstos. Incluso si los sistemas contables son reformados y si los supervisores revisan las cuentas con cuidado durante sus visitas personales a los bancos, será difícil que detecten estas irregularidades. Otro problema frecuente son los préstamos cruzados, por lo que conviene revisar también al conjunto de empresas que poseen los dueños de los bancos. En suma, el enfoque sobre el capital en un banco que resulta efectivo en los países industrializados, es poco útil en América Latina porque los informes y estadísticas son aún muy incompletos y sesgados.

Una alternativa es que las regulaciones pongan mayor énfasis en los niveles de liquidez y reservas que deben mantener los bancos. Sin embargo, hay que estar atento a dos problemas. La liquidez puede ser costosa, pues se dejan de hacer inversiones más lucrativas. Además, de poco sirve cuando hay una crisis pues la demanda de los depositantes en esas circunstancias es de divisas extranjeras, no de moneda local. Más importante que la exigencia de mantener ciertos niveles de liquidez y reservas es el que los bancos sepan que el banco central no financiará sus necesidades en una crisis, dice Rojas, pues así ellos se encargarán de mantener esos recursos disponibles.

*Capacitación.* El factor humano desempeña un papel fundamental. Si uno revisa los rasgos comunes de las crisis bancarias que han ocurrido durante los últimos veinte años, el problema más importante que ha sido detectado es que los bancos, que han crecido con celeridad en los mercados emergentes, destinan pocos recursos a la capacitación del personal que debe analizar el riesgo de las inversiones que realizan y los préstamos que otorgan. Es vital que estas empresas cuenten con criterios bien definidos y procedimientos internos para la evaluación de sus operaciones, así como para responder con rapidez cuando surgen problemas.

Los gobiernos tampoco gastan recursos ni dedican el tiempo necesario para vigilar que los bancos, a los que han brindado nuevas oportunidades de negocio, inviertan en los mecanismos de supervisión interna mencionados; tampoco se preocupan lo suficiente por capacitar a sus propios supervisores; o por adecuar las leyes y las instituciones, dotándolas de plena autonomía respecto de presiones políticas y de las que ejercen los poderosos grupos empresariales. Es por ello que, en general, la tarea de los gobiernos se ha limitado a recoger los pedazos de sistemas financieros mal administrados, debilitados por criminales o atacados por especuladores.

*Prácticas ilegales e imprudentes.* Dada la experiencia de los últimos años, los supervisores deben prestar especial atención a las prácticas ilegales que han incidido en los altos costos de las crisis, como los préstamos cruzados entre bancos y empresas relacionados, y las transacciones ventajosas que realizan algunos corredores con base en la información privilegiada con que cuentan.

También destacan políticas irresponsables como los elevados riesgos cambiarios que han corrido empresas y bancos, endeudándose excesivamente en dólares y con créditos de corto plazo. Son vitales, por tanto, las revisiones frecuentes y a fondo de las cuentas de los bancos, así como las visitas personales de los supervisores para conocer de cerca a las empresas y sus administradores.

### *Predicción de la inviabilidad de un banco*

Armados con las herramientas ya señaladas, es posible construir una metodología que permita advertir posibles problemas. Los estudios disponibles y la información proporcionada por las principales agencias internacionales para evaluar el estado financiero de los bancos, insisten sobre varios aspectos relevantes. La lista de variables es muy larga: el nivel de riesgo de la economía del país donde operan los bancos, así como de la industria financiera en lo particular; la posición de los bancos en el mercado; la diversificación de su cartera; la capacidad administrativa y la estrategia de la gerencia; el nivel de riesgo de los créditos otorgados y de los mercados; los niveles de liquidez y de capitalización de las instituciones; sus ingresos; y la flexibilidad para responder a factores adversos.

En general, la probabilidad de que un banco esté en dificultades depende de si una proporción elevada de las ganancias que reporta resulta de actividades altamente especulativas, o si su estructura interna favorece las transacciones de alto riesgo. Sin embargo, ya se ha aludido a los peligros de que los bancos escondan o manipulen información sobre el verdadero estado de las cuentas, lo cual dificulta una evaluación correcta, una supervisión efectiva y la capacidad de identificar problemas. En los países industrializados los informes de los bancos son muy completos y se han logrado construir modelos que predicen posibles dificultades; además, se utilizan las visitas personales de los supervisores para revisar las cifras y la calidad de los administradores. En los países en desarrollo, las agencias especializadas para evaluar la calidad de los bancos utilizan metodologías estrictas que incluyen los siguientes criterios generales:

*Nivel adecuado del capital.* Recordando la importancia que se da en todo el mundo al nivel mínimo de 8% en la razón capital-activos, se advierte que, en presencia de una razón elevada, se generarán ganancias relativamente bajas; mientras que si se registra un bajo nivel de esta razón, el banco puede quebrar. Por otro lado, cuando es baja la razón de los préstamos otorgados por un banco respecto al nivel de sus activos, el banco no está ejerciendo su función tradicional de intermediación y podría estar involucrado en actividades especulativas; si la razón es elevada, el banco está muy expuesto al riesgo.

*Nivel de reservas para cubrir créditos incobrables respecto del nivel de activos.* Implica una capitalización importante por parte de los accionistas. En el caso mexicano, este nivel aún está por ajustarse con objeto de cumplir los criterios de evaluación que utilizan las auditorías en Estados Unidos.

*Clasificación de préstamos vencidos.* En este aspecto México aún se encuentra en una excep-

ción temporal; estos préstamos se definen en términos del valor de los créditos que han vencido luego de un número determinado de días (30 a 89; más de 90 días), con respecto a los activos del banco.

*Evaluación de la calidad de los activos del banco.* Incluyen las razones respecto de los activos, en renglones tales como los préstamos para bienes raíces, las inversiones en acciones que tienen bajo riesgo, y el volumen de los préstamos que se han otorgado.

*Nivel de ingresos.* Aquí son importantes las razones del ingreso neto y del pago de intereses con respecto a los activos; así como las de ingresos por préstamos, y de activos con bajo riesgo, con respecto al total de ingresos percibidos por los bancos.

*Nivel de liquidez.* Las razones de certificados de depósito y de activos líquidos con respecto al total de activos de un banco; y los fondos sensibles a variaciones en los intereses con respecto al total de los fondos en manos del banco.

*Evaluación de la administración.* La realizan los supervisores durante sus visitas personales, con especial atención en la estructura interna para la toma de decisiones y para la vigilancia y seguimiento de sus resultados; y en el nivel de gastos sobre los ingresos totales generados.

Por otro lado, hay que destacar que un método de cierta utilidad desde la perspectiva de las autoridades es evaluar la solidez y viabilidad de un banco de acuerdo con el precio de mercado de sus activos, cuando dicho precio es estimado por diversos agentes financieros que tienen interés en el desempeño y, a veces, en el capital mismo de esa institución.

En los casos en que los informes de los bancos no sean muy completos en lo individual, la alternativa para los analistas en los mercados es evaluar los datos agregados sobre el sistema bancario en su conjunto, mismos que el banco central pone a disposición del público. Esta información se combina con aspectos clave del desempeño de la economía del país en cuestión, alertando a los analistas sobre posibles problemas; por ejemplo, datos sobre el nivel de emisión monetaria, disminución del valor de las acciones en la bolsa, variaciones en las tasas de interés, el nivel de crédito a los consumidores y cifras sobre las deudas de empresas grandes y quiebras.

Vale la pena mencionar que, en América Latina, los países con los sistemas de regulación y supervisión bancarias más estrictos y conservadores son en los que están funcionando mejor los bancos, y donde reportan mayores ganancias y oportunidades de un crecimiento ordenado y sostenido (Chile, Argentina y Perú).

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

### **Crisis financiera, banca central, y supervisión bancaria**

- Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Basle Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Banco Internacional de Pagos, Basilea, 1997.
- Boylan, Delia, "Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule", en *Comparative Politics*, núm. 30, 4 de julio de 1998, pp. 443-462.
- Coes, Donald, "Beyond Privatization: Getting the Rules Right in Latin America's Regulatory Environment", en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 38, núm. 3, otoño de 1998, pp. 525-532.
- Conciencia Mexicana*, "Especial: Reflexión nacional sobre el FOBAPROA", México, 1998.
- "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial*, México, 23 de julio de 1993, pp. 2-4.
- Forder, James, "Central Bank Independence-Conceptual Clarifications and Interim Assessment", en *Oxford Economic Papers*, núm. 50, 3 de julio de 1998, pp. 307-334.
- Fry, Maxwell, "Assessing Central Bank Independence in Developing Countries", en *Oxford Economic Papers*, núm. 50, 3 de julio de 1998, pp. 512-528.
- Greenspan, Alan, "Supervisión de instituciones financieras", en *Boletín del CEMLA*, México, mayo-junio de 1997, pp. 115-118.
- Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas, comps., *Banking Crises in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, 1996.
- Heyman, Timothy, *Inversión en la globalización. Análisis y administración de las*

- nuevas inversiones mexicanas*, Editorial Milenio/ITAM/Bolsa Mexicana de Valores/IMEF, México, 1998.
- Hooks, Linda y Kenneth Robinson, *Moral Hazard and Texas Banking in the 1920's*, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas, octubre de 1996.
- “Iniciativa de Ley sobre el Instituto de Seguro del Depósito Bancario”, en *Gaceta Parlamentaria*, 19 de noviembre de 1998, pp. 12-36; y la “Iniciativa de Ley de la Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros”, pp. 36-51.
- Japón, Ministerio de Finanzas, *Background Briefing on the Finalization of the Comprehensive Plan for Financial Revitalization*, Tokio, 2 de julio de 1998.
- Kaufman, George y Randall Kroszner, *How Should Financial Institutions and Markets Be Restructured? Analysis and Options for Financial System Design*, Inter-American Development Bank, Working Papers Series 338, Washington, febrero de 1997.
- “Ley del Banco de México”, *Diario Oficial*, México, 23 de diciembre de 1993, pp. 1-28.
- “Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, *Diario Oficial*, México, 28 de abril de 1995, pp. 2-9.
- Lindgren, Carl-Johan, et al., *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, International Monetary Fund, Washington, 1996.
- McCallum, Bennett, *Two Fallacies Concerning Central Bank Independence*, National Bureau of Economics Research, Washington, 1995.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa: La verdadera historia*, México, 1998.
- Ortiz, Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- “Lessons of the Mexican Crisis”, en *Finance and Development*, junio de 1998, pp. 6-9.
- Powell, Andrew y Verónica Balzarotti, *Capital Requirements for Latin American Banks in Relation to their Market Risks: The Relevance of the Basle 1996 Amendment to Latin America*, Inter-American Development Bank, Working Papers Series 347, Washington, mayo de 1997.
- Rojas Suárez, Liliana, comp., *Safe and Sound Financial Systems. What Works for Latin America?* Inter-American Development Bank, Washington, 1997.
- Sachs, Jeffrey, et al., *Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons From 1995*, Harvard University, Center for International Affairs, Cambridge, 1997.
- Sachs, Jeffrey, “Time to Turn Off the Tap?”, en *The Economist*, 12 de septiembre de 1998.

Székely, Gabriel, "El FOBAPROA y el reclamo democrático", en *Conciencia Mexicana*, vol. 2, núm. 7, otoño de 1998, pp. 12-18.

## Crisis en Asia

Asian Development Bank, *Emerging Asia: Changes and Challenges*, Manila, julio de 1997.

Banco Mundial, *Private Capital Flows to Developing Countries: The Road to Financial Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

——— *China 2020*, Washington, 1997.

——— *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, septiembre de 1998.

Bhagwati, Jagdish, "The Capital Myth", en *Foreign Affairs*, mayo-junio 1998, pp. 7-12.

*Far Eastern Economic Review* (FEER), semanario editado en Hong Kong, varios números de 1998.

Fischer, Stanley, "In Defense of the IMF", en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1998, pp. 103-106.

Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, mayo de 1998.

——— *World Economic Outlook*, Washington, octubre de 1998.

Haas, Richard y Robert Litan, "Globalization and its Discontents", en *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1998, pp. 7-12.

Keesings, *Record of World Events*, anuarios de 1995, 1996, 1997 y 1998.

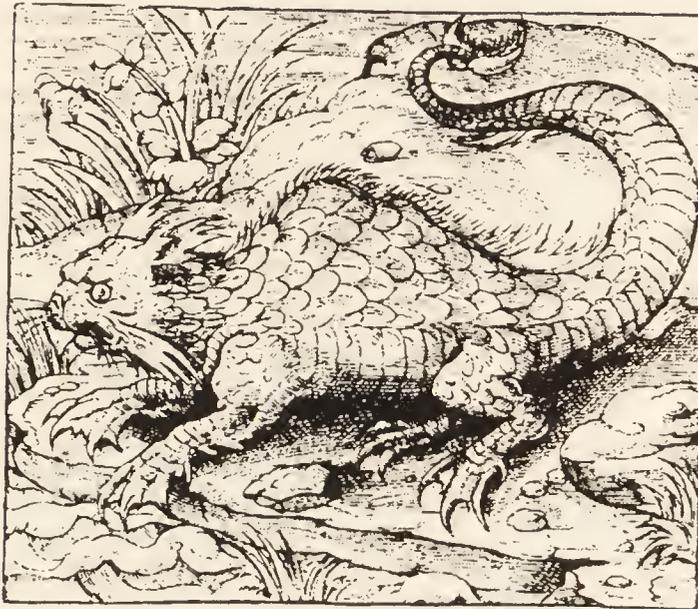
Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle", en *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1994, pp. 62-78.

——— "Saving Asia: It's Time to Get Radical", en *Fortune*, septiembre de 1998.

Lardy, Nicholas R. "China and Asian Contagion", en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1998, pp. 78-88.

Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), *Southeast Asian Affairs, 1997*, Singapur, abril de 1997.





*FOBAPROA e IPAB,*  
escrito por Adolfo Aguilar Zinser,  
Eugenio Anguiano, Marcelo  
Ebrard, Martin Feldstein, Juan Molinar,  
Gabriel Székely y Emilio Zebadúa,  
es el texto necesario, por su pertinencia  
y altura de miras, para entender  
y tomar conciencia de que es tarea  
impostergable el que no nos vuelvan  
a saquear.

La edición de esta obra fue compuesta  
en fuente newbaskerville y formada en 11:12.

Fue impresa en este mes de marzo de 1999  
en los talleres de Compañía Editorial Electrocomp, S.A. de C.V.,  
que se localizan en la calzada de Tlalpan 1702,  
colonia Country Club, en la ciudad de México, D.F.

La encuadernación de los ejemplares se hizo  
en los mismos talleres.



## *Con Una Cierta Mirada*



### OTROS TÍTULOS PUBLICADOS EN ESTA COLECCIÓN

#### **Liberalismo democrático**

Modelo para armar un país  
*José Fernández Santillán*

#### **Liberalismo autoritario**

Las contradicciones del sistema político mexicano  
*Lorenzo Meyer*

#### **México: diálogo entre generaciones**

*Fernando Aboitiz, Santiago Corcuera, Héctor Fernández, Margarita Zavala, Juan Sánchez Navarro, Luis Rubio, Íñigo Orvañanos, Antonio M. Prida, Santiago Creel, Mauricio Candiani, Blas Pérez Enríquez, Lorenzo Meyer, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Sergio Sarmiento, Francisco Orvañanos*

#### **La esperanza en marcha**

Ideario político  
*Cuauhtémoc Cárdenas*

#### **Vivir en San Lázaro**

Cien días de una legislatura  
*Miguel Ángel Granados Chapa*

#### **Fin de régimen y democracia incipiente**

México hacia el siglo XXI  
*Lorenzo Meyer*

#### **Fronteras democráticas en México**

Retos, peculiaridades y comparaciones  
*José Antonio Crespo*



**Los discursos diversos –y complementarios– que aquí se conjuntan convocan a un hasta aquí a la falta de visión y, sobre todo, de generosidad de quienes suponen son nuestros líderes y poca idea tienen para actuar como tales. Éste es un “ya basta” que compendia un cúmulo de ideas y propuestas, pero sobre todo: reflexiones, concretas y específicas, respecto de lo que los mexicanos hemos perdido y podemos recuperar en este negro capítulo del FOBAPROA y su mellizo FOBAPROA 2, que dieron en llamar IPAB.**

ISBN-970-651-258-6



9 789706 512581

